

# Advies

## Energiebesparingsbeleid voor de industrie

Brussel, 5 juli 2012



# Inhoud

<b>Krachtlijnen van het advies .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Situering van het advies .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Beleidskader inzake energiebesparing in industrie.....</b>	<b>7</b>
2.1. Beleidsdoelen.....	8
2.2. Toelichting energieplanning en convenantaanpak .....	15
2.3. Kerncijfers over energieverbruik in de Vlaamse industrie .....	17
<b>3. Aanzet tot evaluatie van de convenantaanpak.....</b>	<b>23</b>
3.1. Procesmatige aandachtspunten.....	23
3.2. Effectiviteit .....	24
3.3. Efficiëntie.....	29
3.4. Rechtvaardigheid .....	31
<b>4. Aanbevelingen voor een verruimd industrieel energiebesparingsbeleid .....</b>	<b>31</b>
4.1. Kader in een lange termijn ambitieus klimaatbeleid .....	32
4.2. Zorg voor geïntegreerde strategie.....	33
4.3. Streef met een brede aanpak naar absolute emissiereducties .....	34
4.4. Hou een Europees en globaal perspectief voor ogen .....	35
<b>5. Aanbevelingen voor effectievere, efficiëntere en meer gedragen aanpak.....</b>	<b>36</b>
5.1. Hou rekening met ETS-effecten bij beleid tav ETS-emissies .....	36
5.2. Schakel ETS-bedrijven ook in voor niet-ETS-reducties o.a. via ketenaanpak .....	37
5.3. Zorg voor een goede instrumentenmix.....	38
5.4. Voorzie differentiatie en maatwerk .....	39
5.5. Versterk REG-effect bij financieringskeuzes in energiebeleid.....	40
5.6. Verschuif eventueel vrijgekomen verificatiemiddelen naar VEA .....	40
<b>6. Aanbevelingen bij de convenantaanpak .....</b>	<b>41</b>
6.1. Voorzie continuïteit met nieuw convenant .....	41
6.2. Ga voor basisconvenant dat aanvullend maatwerk toelaat.....	42
6.3. Garandeer de additionaliteit .....	44
6.4. Zorg dat de Vlaamse overheid een evenwichtig aanbod kan doen.....	44
6.5. Garandeer onderbouwing en transparantie.....	45
6.6. Evalueer en leer .....	46
<b>Referentielijst.....</b>	<b>47</b>



## Krachtlijnen van het advies

De Vlaamse benchmark- en auditconvenanten die energiebesparing in de industrie nastreven, lopen eind 2012 en eind 2013 af. Tijd dus om te discussiëren over de verderzetting van die convenanten. De Raad wil bijdragen aan dit debat. Ze formuleren daarom in dit advies aanbevelingen over de rol van de toekomstige convenanten in een verruimd industrieel energiebesparingsbeleid.

### Verruim het industrieel energiebesparingsbeleid op vier vlakken

De Raad pleit voor een veel ruimer energiebesparingsbeleid voor de industrie met de volgende vier kenmerken:

■ Het energiebesparingsbeleid voor de industrie geeft veel meer dan nu aandacht aan de klimaatuitdagingen na 2020. Een bewuste **lange termijnstrategie** legt nu al kiemen voor een verdergaande verlaging van het energiegebruik en staat de industrie actief bij om de overgang naar een koolstofarme industrie voor te bereiden.

■ het industrieel energiebesparingsbeleid schuift zich in **in de economische strategie** (met initiatieven zoals Vlaanderen in Actie, Nieuw Industrieel Beleid, enz.). Zo wordt het energiebesparingsbeleid gevoed met kennis over de gewenste vergroende economische structuur. Een meer **geïntegreerde** aanpak kan ook verzekeren dat het energiebesparingsbeleid voldoet aan sociaaleconomische randvoorwaarden. Verder is ook integratie met het innovatiebeleid en het milieu- en gezondheidsbeleid cruciaal voor het slagen van de transitie.

■ het energiebesparingsbeleid waakt erover dat volume- of andere effecten de energie-efficiëntieverbeteringen niet teniet doen. Zo'n **verbrede** aanpak gericht op **absolute reducties** van het energieverbruik heeft oog voor directe én indirecte emissies (bv. gerelateerd aan logistiek, verbruik bij klanten, enz.) en voor investeringsgerelateerde én niet-investeringsgerelateerde maatregelen (bv. onderhoud en gedrag). Tot slot bekijkt een verbrede aanpak de verlaging van het fossiel energieverbruik en die van het warmte- en elektriciteitsverbruik.

■ het energiebesparingsbeleid voor de industrie houdt in toenemende mate rekening met **Europese initiatieven** (bv. de *Energy roadmap* en de *Roadmap for moving to a low-carbon economy in 2050*) en blijft, bij afwezigheid van een Europese strategie op Europees niveau, het belang een Europees *level playing field* bepleiten, gekaderd in een breder competitiviteitsdebat. Een dergelijke Europese strategie moet onder meer zorgen voor een rechtvaardige verdeling van de kosten en de baten tussen de verschillende doelgroepen. Maar ook het **globaal** perspectief is belangrijk om *carbon leakage* (het verplaatsen van economische activiteiten én hun emissies) te vermijden en om internationale spillovereffecten te verkrijgen van Vlaamse initiatieven.

### Zorg voor een effectiever, efficiënter en rechtvaardiger energiebesparingsbeleid

Volgens de Raad kan het energiebesparingsbeleid voor de industrie **effectiever, efficiënter en rechtvaardiger** worden door beter rekening te houden met de eventuele **overlap** met het Europees emissiehandelsbeleid (**ETS**) en door ETS-bedrijven ook in te schakelen in de verlaging van niet-ETS-emissies. Dat laatste kan o.a. via een **ketenaanpak** die indirecte emissies bekijkt en mogelijke synergiën tussen bedrijven onderling of tussen bedrijven en andere sectoren (bv. warmtenetten). In de toekomst zal ook een **meer gerichte aanpak en meer maatwerk** nodig zijn om beter te kunnen inspelen op de verschillen in technische en financiële mogelijkheden voor energiebesparing. Verder lijkt het aangewezen om energiebesparing via het **energieprijsbeleid** actiever te stimuleren. Zo vraagt de Raad te overwegen om REG-aanmoedigingen in te

bouwen in de financiering van het groenestroomcertificatensysteem en om ook de nieuwe prijsbevoegdheden na de zesde staatshervorming hiervoor actief in te zetten.

### Respecteer de vier randvoorwaarden voor een versterkte convenantaanpak

De Raad stelt vast dat de discussie over de voortzetting van het convenant niet in optimale omstandigheden kon gebeuren, dat de meerwaarde en additionaliteit van de convenanten zeer moeilijk beoordeeld kon worden en dat er weinig bekend is over de kosten-batenverhouding en kostenefficiëntie van de huidige convenanten. Toch begrijpt de Raad dat de onderhandelingen over een nieuw convenant lopend zijn en vinden ze het belangrijk dat het energiebesparingsbeleid voor de industrie niet stilvalt als de convenanten aflopen. Daarom gaan ze **akkoord met de convenantaanpak op vier voorwaarden:**

■ de **gevraagde prestaties en de toegestane voordelen aan convenantbedrijven houden elkaar in evenwicht**. De afspraken in het convenant moeten iets opleveren bovenop de rest van het Vlaams beleid en de inspanningen die bedrijven moeten leveren voor het Europees emissiehandelssysteem (de zgn. additionaliteit). En om die inspanningen van de bedrijven te kunnen afdwingen, zijn er voldoende tegenprestaties nodig, wellicht ook van de Vlaamse overheid. En dat is niet eenvoudig omdat de publieke middelen beperkt zijn en het onduidelijk is of de veilingopbrengsten van de Europese emissierechten hiervoor bruikbaar zullen zijn. Verder impliceert een bijkomende korting voor de industrie op de bijdrage in de kosten van het hernieuwbare energiebeleid dat de gezinnen en kleine bedrijven deze kosten zullen moeten dragen.

■ Er wordt voldoende **transparantie** gecreëerd over de afgesproken prestaties en tegenprestaties in de convenanten, juist omwille van de impact op andere maatschappelijke sectoren. Een goede **communicatie** en een regelmatige **evaluatie** van de uitvoering van de convenanten is dan ook vereist. In dat kader is er bijzondere aandacht nodig voor de betrokkenheid van de werknemers in deze bedrijven.

■ Het afgesproken convenant laat voldoende ruimte voor **aanvullend maatwerk**, eventueel via aanvullende vrijwillige convenanten. Dat laat toe om beter in te spelen op de verschillende omstandigheden bij de diverse bedrijven of (sub)sectoren. Daardoor is maatwerk sneller rechtvaardig, zorgt het voor minder *windfall profits* en realiseert het beter sociaaleconomische bonuseffecten. Bovendien kunnen aanvullende afspraken ook **integraler** zijn doordat ze emissies in de hele keten aanpakken (bv. transportemissies of emissies bij consumenten) of doordat ze de afspraken van meerdere beleidsdomeinen met eenzelfde doelgroep combineren (bv. een geïntegreerde economie/energie/innovatiestrategie). Ook kunnen de aanvullende afspraken meer **kwalitatief en procesmatig** zijn; ze kunnen bv. betrekking hebben op het opmaken van lange termijn transitiepaden voor de sector of op het geven van energiebesparingsopleiding en -vorming aan personeel. Ook kan men nader afspreken hoe doelstellingen worden gehaald of hoe met gewijzigde omstandigheden wordt omgegaan. Deze maatwerkaanpak verwacht wel meer inhoudelijke *knowhow* en capaciteit van de overheid.

■ De convenanten worden **gecombineerd met andere instrumenten** die bedrijven stimuleren en faciliteren om tot het convenant toe te treden en het na te leven.

**Status van dit advies: VOKA, UNIZO en Boerenbond onthouden zich bij dit advies.**

# Advies

## 1. Situering van het advies

In Vlaanderen hebben op dit moment meer dan 180 bedrijven het benchmarkconvenant voor energiebesparing ondertekend en meer dan 220 bedrijven het auditconvenant. Die convenanten lopen af eind 2012 resp. 2013. Daarom wordt er nu gediscussieerd aan de “verderzetting van de convenanten”.

Met dit advies op eigen initiatief over “Energiebesparing in de industrie” wil de Raad zijn bijdrage leveren aan de visievorming over het energiebesparingsbeleid ten aanzien van de industrie en de eventuele rol van de convenanten hierin<sup>1</sup>. Het voorliggend advies bevat daarom algemene aandachtspunten voor het beleid inzake energiebesparing in de industrie en specifieke aandachtspunten inzake het gebruik van convenanten. Andere beleidsinstrumenten voor de stimulering van energiebesparing in de industrie worden in dit advies niet nader besproken. De Raad verwijst hiervoor naar eerdere adviezen.

De focus van het advies ligt op de “industrie” met inbegrip van de energie-industrie<sup>2</sup> en op de reductie van het finaal energieverbruik. Maatregelen gericht op de stimulering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, die het primair energieverbruik reduceren worden niet nader bekeken. Over het hernieuwbare energiebeleid hebben de SERV en de Minaraad recent al uitgebreid geadviseerd<sup>3</sup>. Ook gaat het advies niet specifiek in op het niet-energetische energieverbruik, dat zich hoofdzakelijk in de chemie situeert die energiedragers gebruikt als grondstof voor diverse processen<sup>4</sup>.

Deel 2 van dit advies beschrijft het kader voor het energiebesparingsbeleid voor de industrie (beleidsdoelen, convenanten als instrumenten, kerncijfers inzake energieverbruik in de industrie). Deel 3 vormt een aanzet tot evaluatie van de huidige Vlaamse convenantenaanpak voor de stimulering van energiebesparing in de industrie. Deel 4 bevat aanbevelingen die pleiten voor een verruiming van het energiebesparingsbeleid voor de industrie. In deel 5 formuleert de Raad algemene suggesties voor een effectiever, efficiënter en rechtvaardiger energiebesparingsbeleid in industrie. Deel 6 bevat specifieke aanbevelingen die van belang zijn als voor een aanpak via convenanten wordt gekozen.

## 2. Beleidskader inzake energiebesparing in industrie

Dit deel schetst waarom energiebesparing in de industrie belangrijk is en tot welke beleidsdoelen het energiebesparingsbeleid bijdraagt (deel 2.1). De convenantenaanpak

---

<sup>1</sup> Dit initiatief vormt een onderdeel van de werkprogramma's van de SERV en de Minaraad van 2012.

<sup>2</sup> Raffinaderijen vallen ook onder de convenantenaanpak.

<sup>3</sup> Advies van SERV en Minaraad over hernieuwbare energiebeleid, van 16/17 november 2012.

<sup>4</sup> Bv. aardgas voor de aanmaak van ammoniak in de kunstmestproductie, nafta als basis voor kunststoffen, enz.

wordt, als één van de belangrijkste instrumenten in het energiebesparingsbeleid voor de industrie, nader toegelicht (deel 2.2), gevolgd door enkele cijfergegevens over energieverbruik in de industrie (deel 2.3).

## 2.1. Beleidsdoelen

Energiebesparing in de industrie kan bijdragen aan de realisatie van het Vlaams Kyoto-doel tussen 2008-2012, aan de (Belgische) klimaatdoelen voor 2020 en aan verdergaande broeikasgasemissiereductiedoelstellingen die zullen gelden tussen 2020 en 2050. Tegelijkertijd zou het Vlaams energiebesparingsbeleid voor de industrie moeten bijdragen tot de realisatie van de Europese energiebesparingsdoelstellingen, de hernieuwbare energiedoelstellingen, de energie-efficiëntiedoelstellingen, de doelstellingen inzake de verbetering van de bevoorradingszekerheid en tot de vergroening van de economie. Deze doelen worden in onderstaande kader toegelicht.

### Klimaatgerelateerde doelen

Het Vlaamse energiebesparingsbeleid voor de industrie draagt bij aan de realisatie van de klimaatgerelateerde doelen. Energieverbruik en meer bepaald de verbranding van fossiele brandstoffen zorgt immers voor emissies van CO<sub>2</sub>, een broeikasgas dat bijdraagt aan klimaatverandering. In Vlaanderen is het energieverbruik verantwoordelijk voor bijna 85% van de Vlaamse broeikasgasemissies. Energiebesparing is daarom, naast de vermindering van de koolstofintensiteit, één van de belangrijkste maatregelen in het klimaatbeleid<sup>5</sup>. De industrie (inclusief energiesector) is in Vlaanderen verantwoordelijk voor 51% van de Vlaamse broeikasgasemissies (CO<sub>2</sub>-equivalente emissie) (zie figuur).

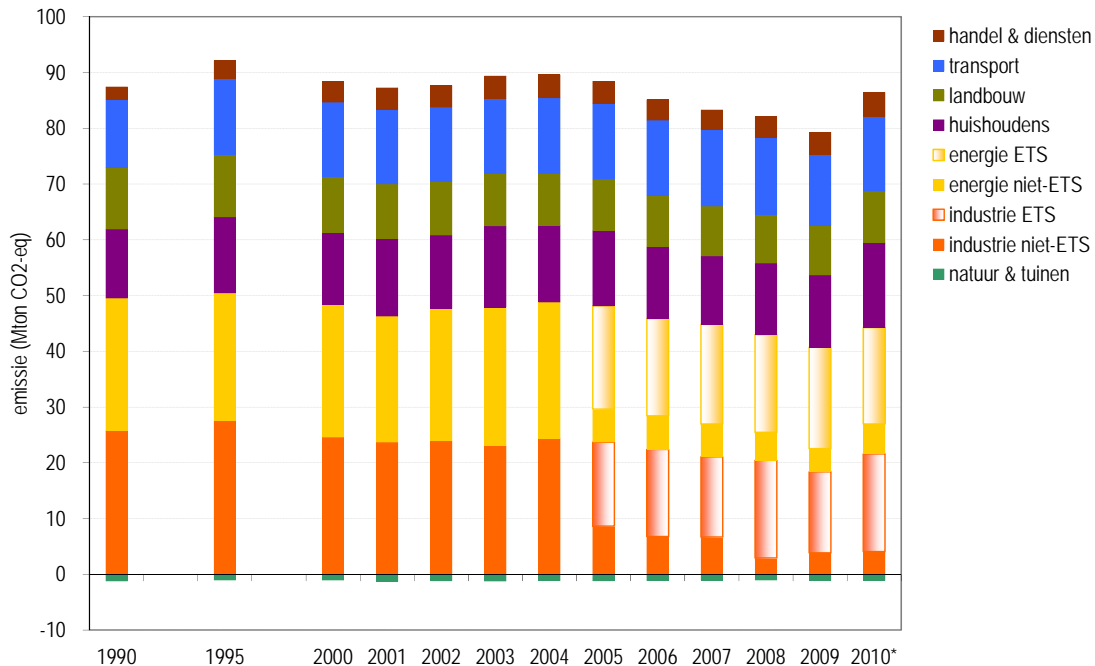
---

<sup>5</sup> Er zijn twee manieren om CO<sub>2</sub>-emissies verbonden met het energieverbruik te verminderen:

- Energiebesparing: Het energieverbruik kan verminderen door energie-efficiëntieverbeteringen (of een vermindering van de energie-intensiteit; bv. minder CO<sub>2</sub>/ton staal) en/of door inperking van activiteiten en volumes (bv. minder ton staal);
- Vermindering van de koolstofintensiteit: De koolstofintensiteit kan verminderen door de inzet van koolstofarmere energiebronnen (bv. vervanging van steenkool of olie door gas of door hernieuwbare energiebronnen).



Figuur 1: Broeikasgasemissies in Vlaanderen, MIRA<sup>6</sup>



\* voorlopige cijfers

**Tot 2012: -5,2% CO<sub>2</sub>-equivalenten 2008-2012 tov 1990 (Vlaams doel)**

Het Vlaams energiebesparingsbeleid voor de industrie draagt op korte termijn bij tot de realisatie van de Vlaamse Kyoto-doelstelling voor de periode 2008-2012, zoals vastgelegd in het intern lastenverdelingsakkoord. Daarin heeft Vlaanderen zich geëngageerd om haar gemiddelde uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 5,2% te reduceren t.o.v. 1990. Het toegestane emissieplafond van **82,463 Mton CO<sub>2</sub>-equivalente emissies** is onderverdeeld in een ETS-gedeelte van 36,866 Mton toegewezen aan het ETS-bedrijven (in hoofdzaak industrie en energiesector), waardoor er nog 45,597 Mton per jaar beschikbaar blijft voor het niet-ETS-gedeelte (in beperkte mate industriële en energie-activiteiten).

**ETS-gedeelte: Vlaamse allocatie:** ongeveer 180 Vlaamse bedrijfsvestigingen vallen onder het Europese emissiehandelssysteem (*EU Emissions Trading Scheme* of EU ETS) en zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van hun toegewezen uitstootplafond. Zij moeten per ton uitgestoten CO<sub>2</sub> een emissierecht inleveren. Bedrijven kunnen hiervoor, indien het allocatieplan onvoldoende emissierechten voorziet, opteren hun emissies te beperken of om emissierechten aan te kopen. Het Vlaams allocatieplan 2008-2012 voorziet in volgende jaarlijkse allocatie:

- **industriële broeikasgas(BKG-)inrichtingen:** 27.320.385 emissierechten: Deze toewijzing is verbonden met het **benchmarkingconvenant**, waarin het Vlaamse Gewest verbond zich ertoe om alle toetredende ondernemingen voldoende emissierechten toe te wijzen. Als tegenprestatie investeren de toetredende ondernemingen om tegen 2012 tot de wereldtop inzake energie-efficiëntie te behoren. Installaties die niet toetraden tot het benchmarking-convenant, krijgen minder emissierechten.
- BKG-inrichtingen uit de **elektriciteitssector:** 5.302.886 emissierechten. In de elektriciteitssector ontvangen enkel de efficiënte installaties zoals WKK's en STEG's gratis emissierechten. Elektriciteitsinstallaties die werken met CO<sub>2</sub>-intensieve brandstoffen zoals steenkool kregen in de eerste handelsperiode (2005-2007) slechts een beperkt aantal gratis emissierechten en krijgen in de tweede handelsperiode (2008-2012) geen gratis emissierechten meer.
- **Een toewijzingsreserve:** 4.242.986 emissierechten. De reserve is bedoeld voor bestaande BKG-inrichtingen met een aanzienlijke capaciteitsstijging en voor volledig nieuwe BKG-inrichtingen.

<sup>6</sup> MIRA, achtergronddocument Energie. [http://www.milieurapport.be/Upload/Main/MiraData/MIRA-T/01\\_SECTOREN/01\\_04/AG\\_ENERGIE.PDF](http://www.milieurapport.be/Upload/Main/MiraData/MIRA-T/01_SECTOREN/01_04/AG_ENERGIE.PDF).

**Niet-ETS-gedeelte: Sluitpost Vlaamse Kyotodoelstelling:** het verschil tussen de Vlaamse Kyotodoelstelling en de uitstootrechten voor de Vlaamse ETS-bedrijven geeft een indicatief uitstootplafond van **45,597 Mton CO<sub>2</sub>-eq** voor het niet-ETS gedeelte. Dat plafond is indicatief omwille van mogelijke overschotten in de nieuwkomersreserve van het ETS-gedeelte. Dit niet-ETS-gedeelte gaat over de sectoren gebouwen, transport, landbouw en industrie (niet-ETS bedrijven). De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor het naleven van het emissieplafond van deze sectoren. Bij overschrijding van dit niet-ETS emissieplafond dient het Vlaams Gewest de nodige emissiekredieten te verwerven via de inzet van flexibele mechanismen.

**Figuur 2: Vlaamse ETS- en niet-ETS-emissies en klimaatdoelen<sup>7</sup>**



<sup>7</sup> ETS-emissies in de periode 2005-2007 zijn niet echt vergelijkbaar met die in 2008-2012. Zo vallen aardgastransport & -distributie en de krakerinstallaties uit de chemie pas sinds de tweede handelsperiode onder het ETS.

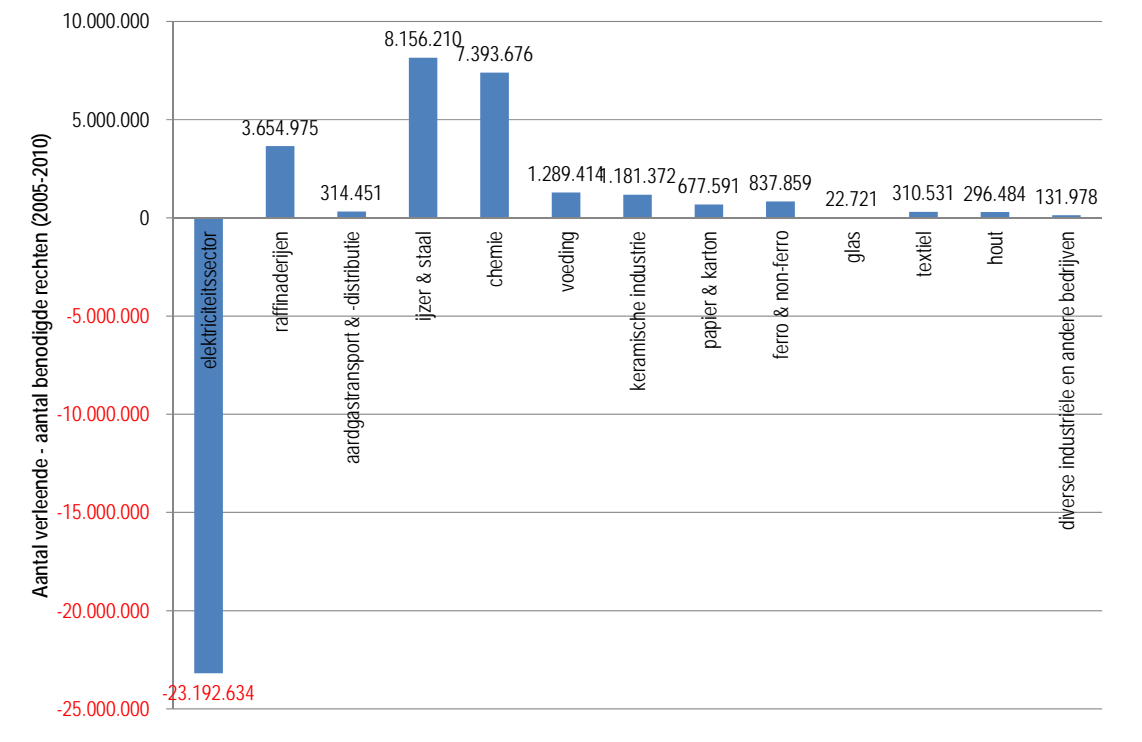
**Figuur 3: Allocatie emissierechten aan Vlaamse ETS-bedrijven**

Het EU ETS verloopt in handelsperiodes.

- De eerste handelsperiode (2005-2007) was een proefperiode.
- De tweede handelsperiode valt samen met de eerste Kyoto verbintenisperiode (2008-2012).
- De derde handelsperiode loopt van 2012 tot 2020.

Voor de twee eerste handelsperiodes heeft het Vlaams gewest een **Toewijzingsplan CO<sub>2</sub>-emissierechten** opgesteld, dat de totale hoeveelheid emissierechten vastlegt die aan de zogenaamde Vlaamse BKG-inrichtingen wordt toegewezen. Het Vlaams Toewijzingsplan 2008-2012 maakt deel uit van een Belgisch Toewijzingsplan CO<sub>2</sub>-emissierechten 2008-2012 dat de Europese Commissie goedkeurde. In de derde handelsperiode gebeurt de allocatie van emissierechten voor ETS-bedrijven op Europees niveau (cf. infra).

Tussen 2005 en 2010 wees Vlaanderen, net zoals heel wat andere EU-lidstaten, aan Vlaamse ETS-bedrijven **meer rechten toe dan nodig** om hun emissies te verantwoorden. Deze overallocatie is vooral te vinden in de staal-, chemie- en raffinagesector (zie figuur). In de elektriciteitssector werden er minder rechten toegekend dan nodig om de emissies te dekken. De overallocatie aan de industriële bedrijven werd nog versterkt door emissiedalingen als gevolg van productiedalingen in de staal- en chemiesector door de crisis<sup>8</sup>. De toewijzing van rechten gebeurde voor benchmarkbedrijven immers op basis van productieprognoses vermenigvuldigd met de benchmarkwaarde, terwijl deze productieprognoses een overschatting bleken. In 2009 bedroeg de totale overallocatie ongeveer 1,3 Mton. In 2010 werden in Vlaanderen meer emissies uitgestoten dan dat er emissierechten toegewezen zijn, omdat de emissies dan zijn teruggekeerd tot op het niveau van 2008 door toegenomen emissies van de staal- en de chemiesector.



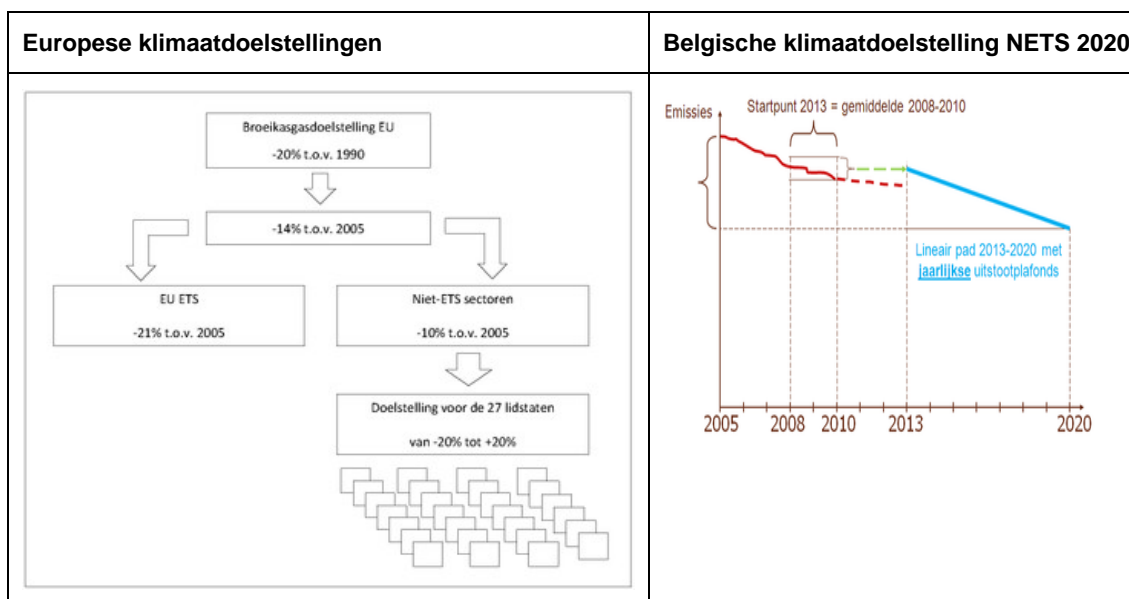
<sup>8</sup> Deze overallocatie - die overigens in heel Europa is vastgesteld in 2009 – komt doordat het toewijzingsplan de individuele toewijzingen doet bij de start van de handelsperiode en de Europese Commissie correcties achteraf niet toestaat.

**2012- 2020: -15% CO<sub>2</sub>-equivalenten NETS tov 2005 (Belgisch doel)**

Tussen 2012 en 2020 gebeurt de allocatie van emissierechten voor ETS-bedrijven op Europees niveau en vallen deze emissies niet meer onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat. Het is de bedoeling om de emissies van de Europese ETS-bedrijven tegen 2020 met 21% te reduceren ten opzichte van 2005. De nationale doelstellingen hebben dus enkel nog betrekking op niet-ETS-emissies.

- **ETS-gedeelte: Europese allocatie in de derde handelsperiode:** Om concurrentievervalsingen te vermijden op de interne markt, worden de emissierechten in de handelsperiode 2013-2020 toegewezen volgens Europees geharmoniseerde toewijzingsregels, die de Europese Commissie en de lidstaten begin 2011 vaststelden. Zo krijgen deelsectoren die niet gevoelig zijn voor internationale concurrentie (zoals elektriciteitsproducenten) geen gratis rechten meer en krijgen de industriële BKG-inrichtingen toewijzingen op basis van CO<sub>2</sub>-efficiëntie benchmarks. Zij krijgen aanvankelijk 80 % van de benodigde emissierechten gratis. Dit percentage zal echter afnemen tot 30% in 2020. De emissierechten die niet gratis worden verdeeld, worden op veilingen verhandeld. Ook breidt de scope van het ETS uit naar meer gassen en meer activiteiten (bv. ook salpeterzuurproductie, waterstofproductie en CCS), waaronder de internationale luchtvaart. Het totaal aantal emissierechten zal gevoelig verminderen en zal jaarlijks nog verder afnemen (met 1,74 %), zodat in 2020 de ETS emissies 21% lager zullen liggen dan die in 2005<sup>9</sup>. Opmerkelijk is dat heel wat bedrijven, door de overdracht van hun overschotten aan emissierechten uit de tweede handelsperiode, (quasi) geen inspanningen zullen moeten leveren om de doelstellingen te halen.
- **NETS-gedeelte: Nationale doelstelling:** België moet tegen 2020 zijn niet-ETS-emissies met 15% verminderen ten opzichte van 2005. Bovendien zullen de niet-ETS-emissies vanaf 2013 jaarlijks een strenger wordend uitstootplafond moeten respecteren. Deze Belgische doelstelling is (nog) niet verdeeld over de gewesten.

**Figuur 4: Klimaatdoelstellingen 2020**



**2020 - 2050: -80 -95% (EU-doel)**

Na 2020 zullen verdergaande broeikasgasemissiereducties nodig zijn, aangezien de Europese Raad zich verbond om tegen 2050 de emissies met 80-95% te verminderen ten opzichte van 1990. Volgens de *EU Roadmap 2050* zullen hiervoor absolute energiebesparingen nodig zijn tot -41% in 2050 ten opzichte van 2005-2006. Dat vereist een sterkere ont koppeling tussen economische groei en energieverbruik en strengde maatregelen in alle lidstaten en in alle economische sectoren<sup>10</sup>. Volgens de *Low Carbon Roadmap* zou het energieverbruik in de industrie met 83% tot 87% moeten reduceren tegen 2050.

<sup>9</sup> Het overschot aan emissierechten uit de tweede handelsperiode kan meegenomen worden naar de derde handelsperiode en kan zo de netto-doelstelling beïnvloeden.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/doc/com\\_2011\\_8852\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/doc/com_2011_8852_en.pdf).

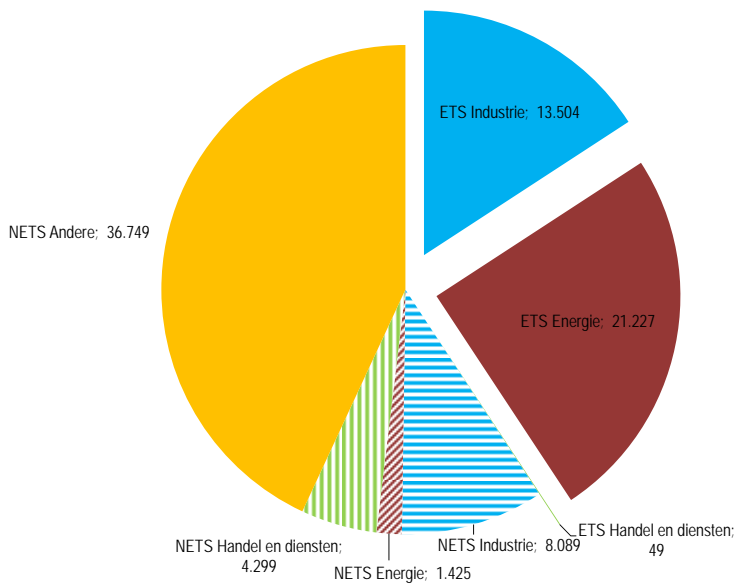
In 2010 bleven de CO<sub>2</sub>-equivalente emissies van de Vlaamse ETS-sectoren 2 Mton onder het toegestane ETS-plafond voor 2012 (inclusief nieuwkomersreserve - zie onderstaande tabel). Deze ETS-emissies zijn in Vlaanderen goed voor 40% van de Vlaamse CO<sub>2</sub>-equivalente emissies (zie figuur). De niet-ETS-emissies waren in 2010 5 Mton hoger dan de niet-ETS-doelstelling.

**Figuur 5: Afstand tot klimaatdoelen voor 2012 in 2010 (Emissies in ETS en NETS Vlaanderen - industrie in blauw in CO<sub>2</sub>-equivalenten)<sup>11</sup>**

		Kton CO <sub>2</sub> 2010	Aandeel totale BKG	Doel 2008-2012
ETS	Metaal	5.035	6%	
	Chemie	6.061	7%	
	Overig Industrie	2.409	3%	
	Elektriciteit	16.100	19%	
	Raffinaderijen	4.972	6%	
	Overig Energie	155	0%	
	Handel en diensten	49	0%	
	Totaal ETS	34.780	41%	<b>EU ETS-plafond: 36.866</b>
				<b>Bestaande: 32.623</b>
				<b>Nieuwkomersreserve: 4.243</b>
NETS	Energie	1.425	2%	
	Chemie	4.730	6%	
	Overig industrie	3.359	4%	
	Handel en diensten	4.299	5%	
	Andere sectoren	36.749	43%	
	Transport	17070	VORA	
	Gebouwen	19441	VORA	
	Landbouw	7173	VORA	
Totaal NETS	50.562	59%	<b>45.597</b>	
Totaal	85.342	100%	<b>82.463</b>	

<sup>11</sup> Volgens huidige indeling ETS en NETS; kan in de toekomst veranderen.

Figuur 6: Vlaanderen, 2010, CO<sub>2</sub>-equivalente emissies



### Energiebesparings- en energie-efficiëntiedoelen

Naast de klimaatgerelateerde doelen draagt het energiebesparingsbeleid in de industrie ook bij tot de energiebesparings- en energie-efficiëntiedoelen.

- De Europese richtlijn 2006/32/EC<sup>12</sup> legt lidstaten op om een nationale indicatieve energiebesparingsdoelstelling te halen van 9% tegen 2016, o.a. door energie-efficiëntiebevorderende maatregelen.
- Het Nationaal Hervormingsprogramma voor België van 2011 voorziet als energie-efficiëntiedoelstelling een vermindering met 18% van het verbruik van primaire energie in 2020 ten opzichte van 2007. Dat zou neerkomen op een energiebesparing van 9,8 Mtoe waarvan 2Mtoe het resultaat zouden zijn van de economische en financiële crisis.
- Op dit moment wordt er werk gemaakt van een nieuwe Europese energie-efficiëntierichtlijn die betrekking zou hebben op het primair energieverbruik, exclusief het niet-energetisch verbruik. Volgens een ontwerpversie<sup>13</sup> moeten lidstaten een nationale indicatieve energie-efficiëntiedoelstelling formuleren uitgedrukt als een absolute hoeveelheid primaire energiebesparing in 2020. De EU Raad en het Europees Parlement bereikten einde juni een overeenkomst over deze gewijzigde Energie-efficiëntierichtlijn. De details van dit akkoord zijn momenteel nog onvoldoende gekend om de tekst ten gronde te analyseren.

### Andere energiegerelateerde doelen

De bevordering van energiebesparing in de industrie draagt ook bij tot de realisatie van andere beleidsdoelstellingen:

<sup>12</sup> [http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kig27kof\\_j9vvikqpopit8zm/viwpag9tm5zt/f=/pdf](http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kig27kof_j9vvikqpopit8zm/viwpag9tm5zt/f=/pdf) art. 3.

<sup>13</sup> [http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kig27kof\\_j9vvikqpopit8zm/viwpag9tm5zt/f=/pdf](http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kig27kof_j9vvikqpopit8zm/viwpag9tm5zt/f=/pdf). De definitieve richtlijn is nog niet bekrachtigd en de versie die de Europese Raad recent goedkeurde, lijkt nog niet beschikbaar.

- **Hernieuwbare energie:** De Europese hernieuwbare energiedoelstellingen zijn relatieve doelstellingen, waardoor de inzet van energiebesparende maatregelen (noemer van de hernieuwbare energiedoelstelling) evenwaardig is ten opzichte van de verhoogde inzet van hernieuwbare energiebronnen (teller van de hernieuwbare energiedoelstelling).
- **Energiebevoorradingzekerheid:** Energiebesparende maatregelen dragen bij tot de energiebevoorradingzekerheid, zoals vooropgesteld door het Pact 2020<sup>14</sup>. Zo kan een reductie van het energiegebruik bedrijven minder kwetsbaar maken voor stijgende of schommelende internationale energieprijzen, geopolitieke risico's, ...

## Vergroening van de economie als doel

De stimulering van energiebesparing in de industrie zou ook moeten bijdragen tot de vergroening van de economie die wordt nagestreefd in het Vlaams regeerakkoord, de Beleidsbrief Economie en het Witboek Nieuw Industrieel Beleid. Op die manier kan het energiebesparingsbeleid zorgen voor het behoud en de creatie van werkgelegenheid. Het energiebesparingsbeleid voor de industrie kan immers een markt stimuleren van energie-efficiëntie verhogende goederen en diensten. Bovendien kan het energiebesparingsbeleid kansen bieden voor het omvormen van de zeer energie-intensieve industrie in Vlaanderen<sup>15</sup> en anticiperen op stijgende internationale energieprijzen en bijgevolg stijgende prijzen voor energie-intensieve goederen en diensten. In die zin past de energiebesparingsstrategie voor de industrie ook in de opmaak van een innovatiestrategie, hetgeen o.a. één van de pijlers is van de innovatieregiegroep “groene energie”.

### 2.2. Toelichting energieplanning en convenantepak

Deze paragraaf licht enkele belangrijke instrumenten in het Vlaamse energiebesparingsbeleid nader toe, meer bepaald de kaderregeling inzake energieplanning en de energie-efficiëntieconvenanten.

### Besluit energieplanning en uitvoering van geselecteerde projecten

Sinds 2004 legt het Vlaamse besluit energieplanning<sup>16</sup> energie-efficiëntie-eisen op aan ingedeelde energie-intensieve inrichtingen met een totaal jaarlijks primair energieverbruik van minstens 0,1 PJ. Bedrijven moeten een **energieplan of energiestudie** laten

---

<sup>14</sup> D 7. Energie: “1. Vlaanderen heeft in 2020 substantiële vorderingen gemaakt met het oog op een stabiele toegang tot energie. Dat komt de bevoorradingzekerheid en de competitiviteit van de prijzen ten goede. 2. Hiertoe worden enerzijds efficiëntiewinsten geboekt om de elektriciteitsvraag te beperken. Daardoor en in overeenstemming met de Europees [...]”.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/be\\_country-chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/be_country-chapter_en.pdf).

<sup>16</sup> Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 inzake energieplanning voor ingedeelde energie-intensieve inrichtingen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, afgekort het besluit energieplanning, (Belgisch Staatsblad 16 juli 2004). Dit besluit trad in werking op 14 oktober 2004 en legt een aantal verplichtingen met betrekking tot energie-efficiëntie op aan ingedeelde energie-intensieve inrichtingen. Het besluit werd door de codificatie ondergebracht in de artikelen 6.5.1 tot en met 6.5.8. van het Energiebesluit van 19 november 2010.

uitvoeren door een aanvaarde deskundige, zowel bij de uitbating van een bestaande inrichting als bij de vergunningsaanvraag voor een nieuwe inrichting. Tegelijkertijd worden bedrijven verplicht om investeringen met een interne rentevoet (IRR) van 15% na belastingen uiterlijk binnen de drie jaar na conform verklaring van het energieplan of na hernieuwing van de milieuvergunning uit te voeren.

Bestaande inrichtingen met een jaarlijks primair energiegebruik groter dan of gelijk aan 0,5 PJ dienen sinds 1 juli 2005 in het bezit te zijn van een conform verklaard energieplan. Dat plan moet om de 4 jaar geactualiseerd worden. Inrichtingen met een gebruik tussen 0,1 en 0,5 PJ, moeten een energieplan voegen bij de eerstvolgende aanvraag tot hernieuwing van hun milieuvergunning. Bedrijven die toegetreden zijn tot een convenant en die in dit kader over een goedgekeurd energieplan beschikken, voldoen automatisch aan de bepalingen van het besluit, m.a.w. zij krijgen geen extra verplichtingen opgelegd (cf. infra).

Gemiddeld worden in het kader van het besluit energieplanning jaarlijks een 30 tal energiestudies opgemaakt, met een piek in 2010 die vermoedelijk te maken heeft met de milieuhervergunningenpiek. In 2012 zou de grens voor economische rendabiliteit geëvalueerd worden.

### Benchmarkconvenant (> 0,5 PJ)

Het benchmarkingconvenant<sup>17</sup> is operationeel sinds **2003** en loopt tot 2012 en voorziet in een juridisch bindend meerjarencontract tussen de Vlaamse regering en energie-intensieve vestigingen. Het benchmarkingconvenant richt zich in eerste instantie op bedrijfsvestigingen met een jaarverbruik **vanaf 0,5 petajoule (PJ)** primaire energie. Met het convenant verbinden vestigingen zich er toe om, in geval benchmarking mogelijk is:

- alle maatregelen met een "*Internal Rate of Return*" (IRR) na belastingen van 15% zo snel mogelijk, maar uiterlijk eind 2005 (voor de eerste ronde van het convenant) te nemen;
- indien deze maatregelen onvoldoende zijn om de wereldtop te bereiken, de minder rendabele maatregelen zo snel mogelijk, maar uiterlijk eind 2007 (voor de eerste ronde van het convenant) te realiseren. Hieronder worden maatregelen verstaan met een IRR na belastingen gelijk aan 6%.
- zo snel als mogelijk - en uiterlijk in 2012 - de **wereldtop** inzake energie-efficiëntie te behalen en te behouden.

Het benchmarkingconvenant omvat dus een resultaatsverbintenis op vlak van energie-efficiëntie (specifieke energieverbruik in petajoule per eenheid product). In **energieplannen** geven de vestigingen aan hoe zij de wereldtop zullen bereiken of behouden. De meeste bedrijven onder de benchmarkingconvenanten kunnen echter niet gebenchmarked worden. De processen worden in dat geval doorgelicht. De betrokken ondernemingen moeten daarna alle maatregelen met een IRR hoger dan 15% uitvoeren.

Convenantbedrijven die de engagementen naleven, krijgen volgende **tegenprestaties**:

---

<sup>17</sup> De wettelijke basis voor het benchmarkingconvenant is het REG-decreet van 2 april 2004.



- Een vrijstelling van specifieke Vlaamse beleidsmaatregelen die gericht zijn op het rationeel omgaan met energie of CO<sub>2</sub>-reductie, zoals taksen of emissieplafonds.
- Het engagement van de Vlaamse overheid om alles in het werk te stellen om voor de convenantvestigingen vrijstelling te verkrijgen van bijkomende Belgische of Europese beleidsmaatregelen.
- Het automatisch voldoen aan een aantal verplichtingen uit het Besluit energieplanning (verplichting tot opmaak energieplan en energiestudie).
- De gratis toewijzing van emissierechten in het kader van het EU emissiehandelsstelsel op basis van het goedgekeurde energieplan. Vestigingen die niet tot het convenant toetraden of uitgesloten werden, kregen emissierechten op een andere, doorgaans minder gunstige, grondslag.
- Enkele vrijstellingen van de minimum belastingniveaus overeenkomstig de Europese richtlijn tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.
- De mogelijkheid om in aanmerking te komen voor ecologiesteun.

Het benchmarkingconvenant wordt aangestuurd door de **Commissie Benchmarking**, met daarin vertegenwoordigers van de industrie en de overheid. Deze Commissie coördineert, bespreekt knelpunten, werkt mee aan en keurt algemene richtlijnen en toelichtingen goed, controleert de algemene voortgang en zorgt ten slotte voor de verslaggeving. Het **Verificatiebureau** is het onafhankelijk en neutraal orgaan dat de contractuele individuele verplichtingen controleert en oordeelt over de individuele gevallen. Het Verificatiebureau rapporteert enkel in geaggregeerde vorm aan de Commissie Benchmarking.

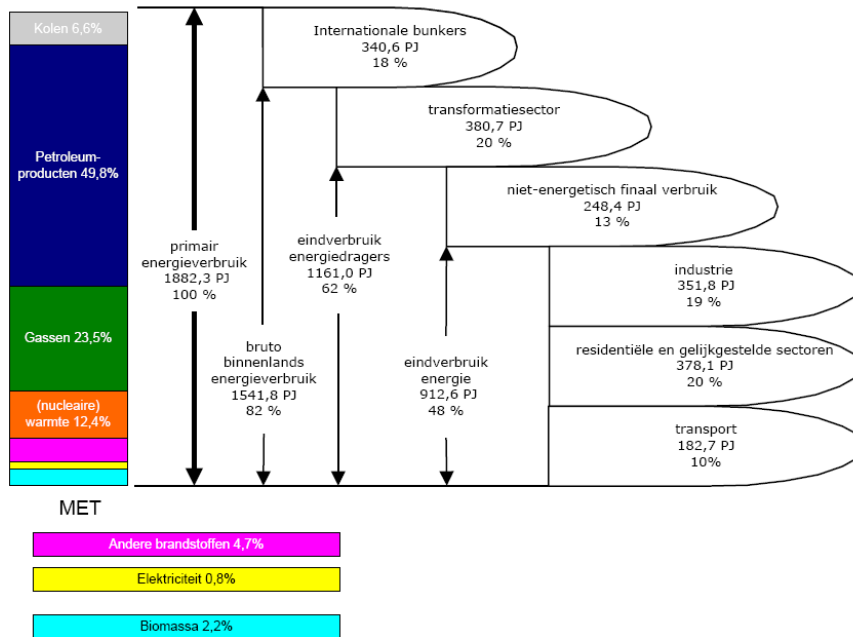
### **Auditconvenant (0,1 PJ – 0,5 PJ)**

Op 10 juni **2005** trad het auditconvenant over energie-efficiëntie in werking voor middelgrote energie-intensieve industriële bedrijven (jaarlijks primair energieverbruik **tussen 0,1 en 0,5 PJ**). Ondernemingen die dit convenant ondertekenen, engageren zich om een audit uit te voeren die het energiebesparingspotentieel van de vestiging bepaalt. Alle energiebesparende maatregelen met een interne rentevoet (IRR) van minstens 15% na belastingen moeten uitgevoerd worden uiterlijk vier jaar na de aanvraag tot aanvaarding van het ingediende energieplan. Uiterlijk vier jaar na het begin van het auditconvenant dienen de ondernemingen hun aanvraag te bezorgen tot aanvaarding van de actualisering van het energieplan. Dan moeten de ondernemingen de maatregelen met een IRR van minstens 13,5 % na belastingen uitvoeren. De Vlaamse overheid van haar kant verbindt zich ertoe geen bijkomende maatregelen of doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie op te leggen aan de betrokken bedrijven.

### **2.3. Kerncijfers over energieverbruik in de Vlaamse industrie**

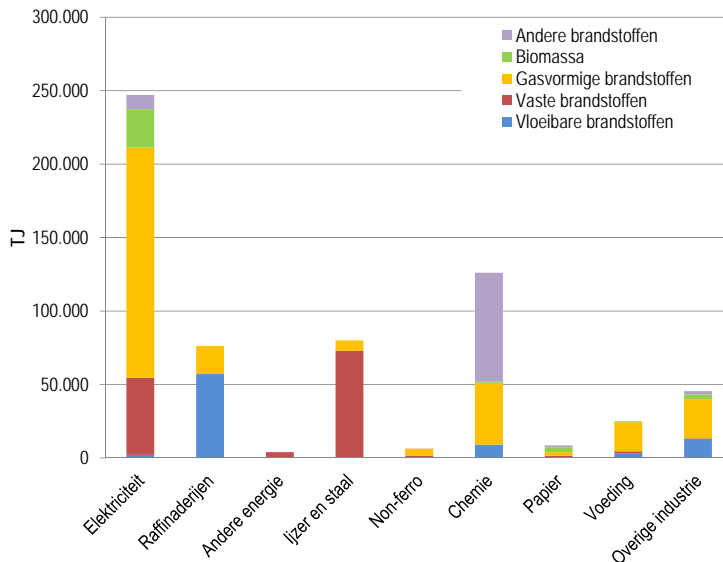
De Vlaamse industrie is met zijn energetisch energieverbruik (351,8 PJ) verantwoordelijk voor 19% van het primair energieverbruik; het niet-energetisch verbruik (248,4 PJ) is verantwoordelijk voor 13% van het primair energieverbruik en de energiesector voor 20% (380,7 PJ). De bedrijven onder het benchmarkconvenant kenden in 2011 een primair energieverbruik van 530 PJ; voor de bedrijven onder het auditconvenant was dat 40 PJ.

Figuur 7: Energiebalans Vlaanderen, 2009, VITO<sup>18</sup>



In de Vlaamse industrie zijn de elektriciteitssector, de chemiesector, de ijzer- en staalsector en de raffinaderijen de belangrijkste verbruikers van energie. De aard van de gebruikte brandstoffen verschilt naar gelang de sector (zie figuur).

Figuur 8: Vlaams energieverbruik in industrie en energiesector



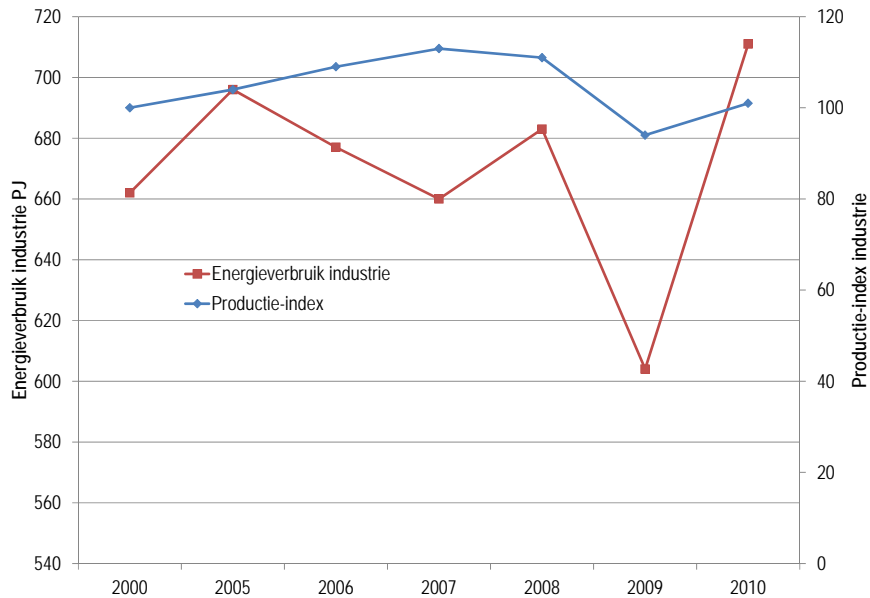
Het energieverbruik in de industrie schommelt behoorlijk en lag in 2010 hoger dan in 2000. Toch waren de industrie, energiesector en landbouw de enige sectoren die hun CO<sub>2</sub>-equivalente emissies absoluut konden reduceren tov 1990 (zie figuur)<sup>19</sup>, vooral

<sup>18</sup> MIRA, achtergronddocument Energie. [http://www.milieurapport.be/Upload/Main/MiraData/MIRA-T/01\\_SECTOREN/01\\_04/AG\\_ENERGIE.PDF](http://www.milieurapport.be/Upload/Main/MiraData/MIRA-T/01_SECTOREN/01_04/AG_ENERGIE.PDF).

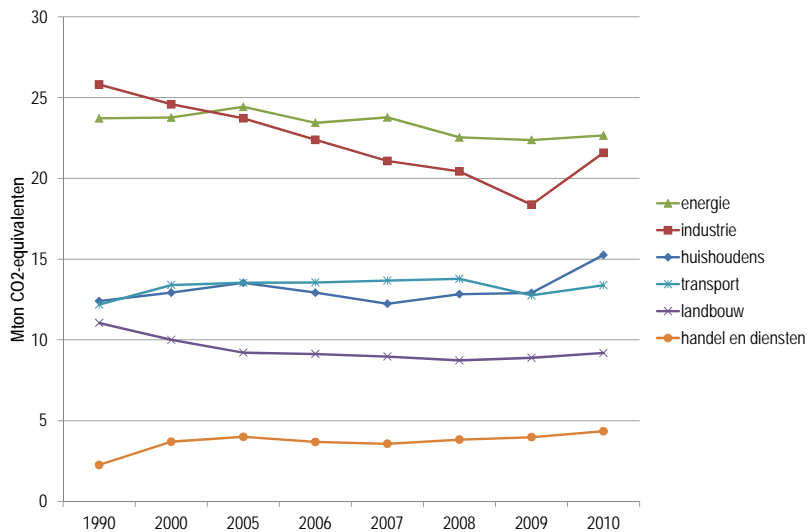
<sup>19</sup> Bij de industriële CO<sub>2</sub>-equivalenten is de absolute daling vooral te wijten aan de niet-energetische broeikasgasemissies. De energetische broeikasgasemissies stegen immers recent weer (cf. infra).

door de reductie van de niet-energiegerelateerde CO<sub>2</sub>-equivalente emissies (onder meer door de reductie van lachgasemissies en F-gasemissies).

**Figuur 9: Energieverbruik Vlaamse industrie (incl. energiesector, excl. niet-energetisch verbruik)**



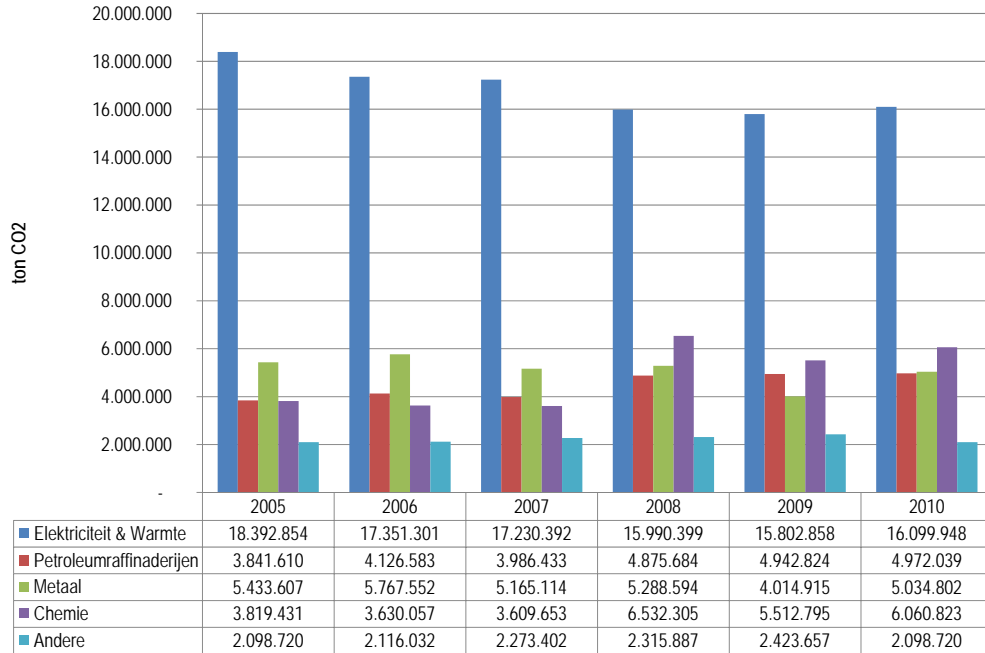
**Figuur 10: Vlaamse BKG-emissies daalden vooral in industrie, landbouw en energiesector**



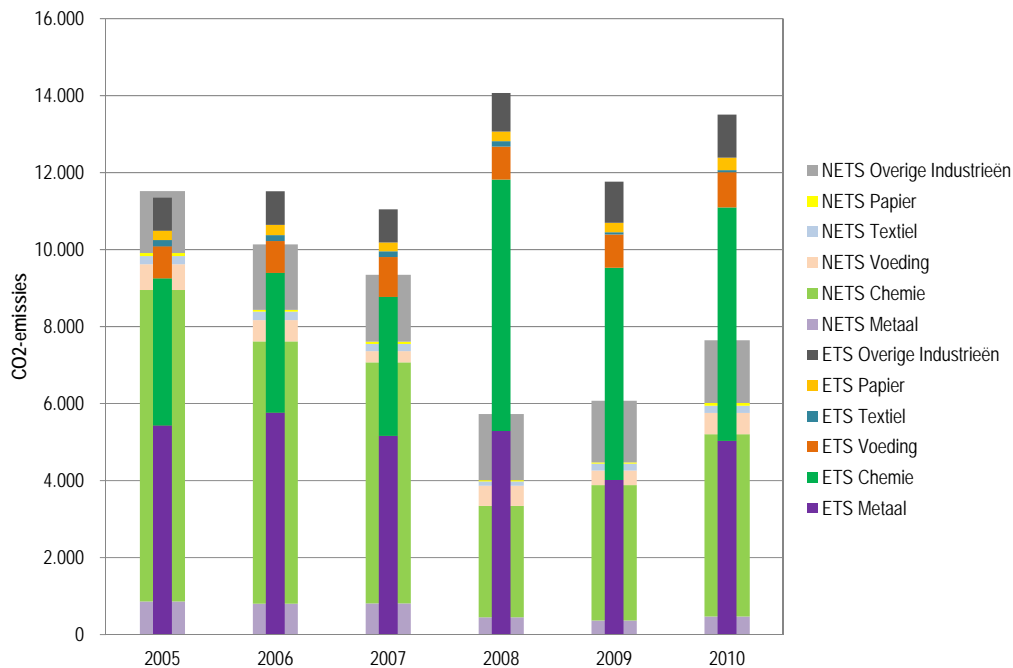
Binnen de industrie nemen ETS-emissies bijna 60% van de CO<sub>2</sub>-emissies voor hun rekening. De geverifieerde **ETS-emissies** zijn in 2009 bijna 7 procent gedaald ten opzichte van 2008. Dat is voor een groot deel te wijten aan de economische crisis. De daling van de uitstoot was heel uitgesproken bij de staalsector (meer dan 25 procent) en bij de chemie. In 2010 stegen de ETS-emissies in Vlaanderen weer tot 34,7 miljoen ton. Opvallend is ook het aandeel van de ETS-energiesector (elektriciteit, warmte en raffinaderijen) in de Vlaamse emissies sedert kort hoger is dan het aandeel van de ETS-industriesector in de Vlaams brandstofgerelateerde emissies (figuur 13).

De **NETS-industrie-emissies** daalden tussen 2007 en 2008 maar dat is te wijten aan een uitbreiding van het toepassingsgebied van het ETS-systeem met o.a. enkele kra-kerinstallaties.

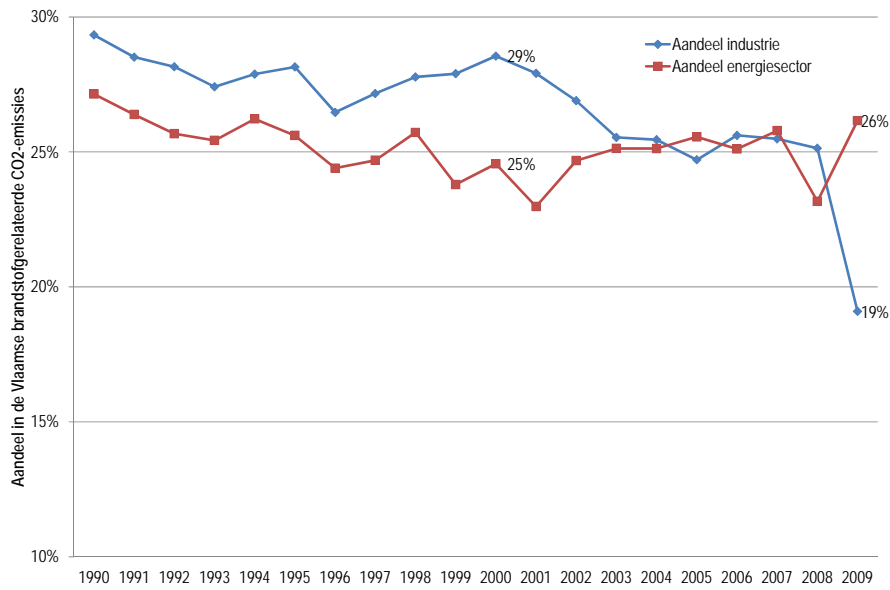
**Figuur 11: ETS-emissies in Vlaanderen**



**Figuur 12: Industriële niet-ETS-emissies dalen reeds (Vlaanderen, CO2-equivalenten)**

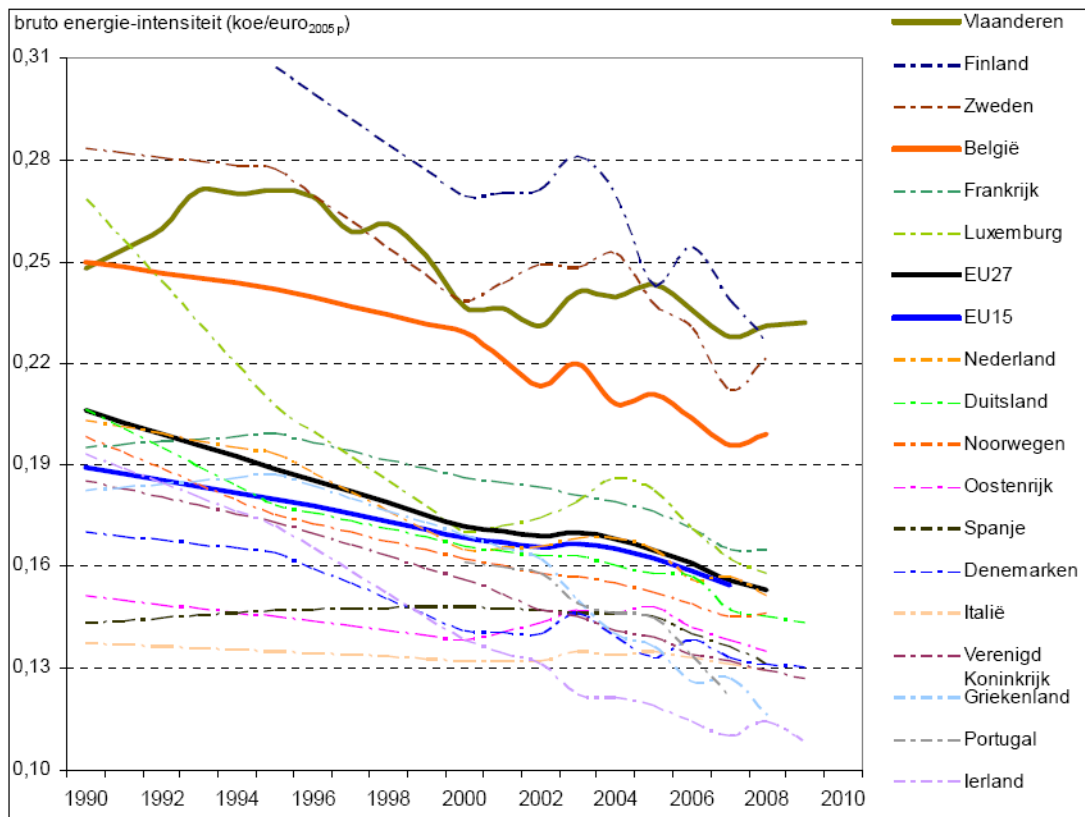


Figuur 13: Vlaanderen: ETS-emissies (VMM milieurapport)



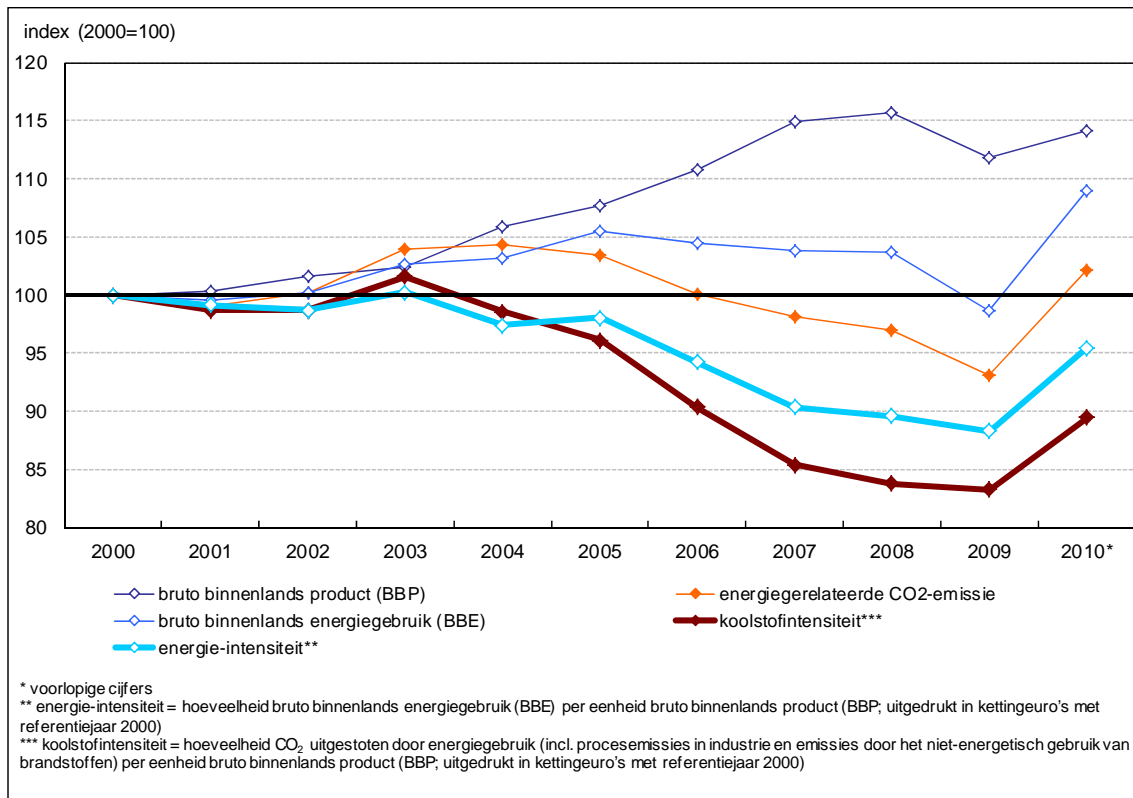
De Vlaamse economie behoort tot de meest energie-intensieve in Europa. De energie-intensiteit van de Vlaamse economie daalde tot en met 2009 vooral door een gewijzigde structuur van de economie, vooral door een lager energieverbruik per eenheid bruto toegevoegde waarde in de deelsector “chemie”, “productie en distributie van elektriciteit, gas en water” en “metaal (ijzer, staal, non-ferro, auto, machinebouw)”. In 2010 steeg de energie-intensiteit van de Vlaamse economie (zie figuur).

Figuur 14: Intensiteit bruto binnenlands energiegebruik (EU27, 1990-2009)<sup>20</sup>



<sup>20</sup> MIRA, Achtergronddocument Energie. [http://www.milieurapport.be/Upload/Main/MiraData/MIRA-T/01\\_SECTOREN/01\\_04/AG\\_ENERGIE.PDF](http://www.milieurapport.be/Upload/Main/MiraData/MIRA-T/01_SECTOREN/01_04/AG_ENERGIE.PDF).

Figuur 15: Energie-intensiteit Vlaamse economie<sup>21</sup>



### 3. Aanzet tot evaluatie van de convenantaanpak

Met het oog op de formulering van aanbevelingen in de delen 4, 5 en 6, wil dit deel 3 een aanzet tot evaluatie van de huidige convenantaanpak leveren. Dit deel tracht te beschrijven wat het convenant opleverde, hoe efficiënt en rechtvaardig de convenantaanpak is en welke procesmatige aandachtspunten hierbij van belang zijn.

#### 3.1. Procesmatige aandachtspunten

De Raad hecht veel belang aan **transparantie** over de convenantaanpak, en verwijst hiervoor naar de OESO<sup>22</sup>, die stelt: “... it is important to ensure that voluntary agreements are transparent enough and provide sufficient incentives for industry to make significant energy efficiency improvements. It is also necessary to monitor the progress achieved by industry, and if energy efficiency improvements are lower than the economic potential, the governments can consider reinforcing or optimizing the covenants or introducing other, more effective measures.”

Het was voor de Raad echter **niet eenvoudig om voldoende gegevens voor een complete evaluatie van de Vlaamse convenantaanpak te verzamelen**. Over de uitvoering van de bestaande convenanten verzamelen de jaarverslagen van de Commis-

<sup>21</sup> MIRA, <http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/MIRA-T/sectoren/energiesector/energie--en-koolstofintensiteit-van-de-economie/energie--en-koolstofintensiteit-van-vlaamse-economie/>.

<sup>22</sup> OESO, Energy policies IEA countries. Belgium 2009 Review.

sie Benchmarking wel heel wat gegevens. Maar er zijn geen gebundelde gegevens beschikbaar die de geleverde prestaties van de bedrijven en de geleverde tegenprestaties van de overheden in kaart brengen, kwantificeren en vergelijken. Zo is het onduidelijk welke bedragen bedrijven investeerden en hoeveel baten zij hiervoor ontvingen in de vorm van korting op accijnzen, federale bijdragen, de gratis allocatie van emissierechten of via ecologiesteun. Ook is het moeilijk (zo niet onmogelijk) om de effectiviteit van het convenant te beoordelen door de prestaties van toetredende bedrijven te vergelijken met die van niet-toetredende bedrijven; de toetredingsgraad is immers bijzonder hoog en de meeste emissie- en energiestatistieken maken geen onderscheid tussen convenant – niet convenantbedrijven.

Verder was de **transparantie beperkt bij de totstandkoming** van het convenant (bv. de onduidelijke onderbouwing van globale beoogde 15% reductiedoelstelling) **en voor een aantal aspecten tijdens de looptijd** (bv. onduidelijkheden omtrent de gebruikte productienoemers en de gebruikte methode voor de bepaling van de wereldtop).

De Raad stelt vast dat de **discussie over de voortzetting van het convenant niet in optimale omstandigheden** kan gebeuren. Het huidige benchmarkingconvenant voorzag dat de partijen uiterlijk op 1 april 2011 in overleg zouden treden over de voortzetting van het convenant. In feite ligt er vandaag te weinig informatie op tafel. Zo is er nog geen complete evaluatie van het huidige convenant. Het evaluatierapport dat VEA naar verluidt opmaakte, is niet publiek beschikbaar. Hetzelfde geldt voor de discussieteksten of conceptnota's. Ook is er (nog) geen voorafgaandelijke vergelijking met alternatieve instrumenten (beschikbaar) en leek men er al van tevoren van uit te gaan dat er in ieder geval een nieuw convenant moest komen. Verder is er voor de totstandkoming van dergelijke energiebeleidsvereenkomsten geen vastgelegd onderhandelingskader<sup>23</sup> en was er geen publiek debat over de onderhandelingsmarge van de overheid. Er is blijkbaar wel een *nonpaper*, maar geen conceptnota. Bovendien zijn er geen publieke verslagen van het gevoerde overleg en er is geen bereidheid tot een bredere betrokkenheid van doelgroepen bij het gevoerde overleg. Tot slot wordt de discussie over de voortzetting van het convenant bemoeilijkt door onduidelijkheden over het Europese kader inzake ETD, het EU-emissiehandelssysteem na 2012, de energie-efficiëntierichtlijn, internationale (Verenigde Naties) en Europese klimaatdoelstellingen na 2020.

### 3.2. Effectiviteit

Inzake effectiviteit wordt aan convenanten toegeschreven<sup>24</sup> dat ze toelaten om sneller en **makkelijker** dan wetgeving en maatschappelijk haalbaarder dan heffingen, energiebesparingen te realiseren bij bedrijven. Ze doen daarbij beroep op de verantwoordelijkheid en deskundigheid van de betrokken bedrijven wat bijdraagt tot de motivatie en bereidheid tot samenwerking. De opmaak van de huidige convenanten nam niettemin een vijftal jaar in beslag. De convenantaanpak in Vlaanderen heeft een **groot bereik** en slaagde erin 85% van het industrieel energieverbruik te omvatten. 179 bedrijfsvesti-

<sup>23</sup> Het decretaal kader voor de vastlegging van energiebeleidsvereenkomst is overigens veel minder uitgewerkt dan het decretaal kader voor milieubeleidsvereenkomsten.

<sup>24</sup> Verwijzend naar literatuur, in Bollen, Van Humbeeck (2002) Klimaatverandering en klimaatbeleid, een leidraad.



gingen maken deel uit van het benchmarkingconvenant (goed voor 530 PJ in 2011) en 217 bedrijven tot het auditconvenant (goed voor 40 PJ).

Het is echter onduidelijk **hoe ambitieus** de afspraken in het convenant precies zijn. Concreet zouden de bedrijven die sinds 2003 deel uitmaken van het benchmarkingconvenant volgens de gevalideerde energieplannen hun energie-efficiëntie gezamenlijk met 9,6% verbeteren in 2012 ten opzichte van 2002<sup>25</sup>. Het is onduidelijk in welke mate het convenant daarmee het beschikbare energiebesparingspotentieel realiseert. Er zijn immers in Vlaanderen (in tegenstelling tot Nederland<sup>26</sup>) geen gegevens beschikbaar over het energiebesparingspotentieel in de industrie.

Het ziet er wel naar uit dat de convenantbedrijven hun oorspronkelijke **ambities tegen 2012 zullen kunnen waarmaken**.

De **benchmarkconvenantbedrijven** haalden volgens de Commissie Benchmarking in 2010 niet volledig de geplande energie-efficiëntieverbeteringen. *“De convenantbedrijven scoren in vergelijking met het jaar 2009 op het vlak van energie-efficiëntie globaal genomen echter terug beter dan de wereldtop”*. In 2009 scoorden de bedrijven namelijk minder goed dan de wereldtop vooral door de impact van de economische crisis. *“De economische crisis die vanaf eind september 2008 ook de industrie fel trof, had een zeer belangrijke negatieve impact voor de jaren 2008 en 2009. In 2010 hebben de productievolumes zich – in de meeste sectoren hersteld, maar het blijft onduidelijk of dit herstel tijdelijk dan wel permanent is”*. Verder stelt de Commissie dat *“globaal genomen [in 2010] de achterstand ten opzichte van de wereldtop effectief weggewerkt werd. Dit is niet het geval voor elke sector. De grafieken – globaal en per sector – geven geen volledig inzicht in de realisatie van de individuele engagementen van de ondernemingen. Dit is voornamelijk te wijten aan het feit dat de gerealiseerde besparingen van een deel van de uitgevoerde maatregelen lager zijn dan geraamd of maatregelen later uitgevoerd werden ten gevolge van de economische crisis”*<sup>27</sup>.

**Bij auditconvenantbedrijven** werd volgens de auditcommissie<sup>28</sup> *“de sterke daling van het reële primaire energieverbruik in 2009 als gevolg van de economische crisis in 2010 slechts gedeeltelijk ongedaan gemaakt door de terug oplopende productievolumes. De productieniveaus in de verschillende bedrijven zijn globaal gezien nog niet hernomen tot op het peil van vóór de economische crisis”*. Ook bij auditconvenantbedrijven daalden in 2009 door de economische crisis de productievolumes, het primaire energieverbruik en de energie-efficiëntie, maar **de energieprestatie-index (EPI)**<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Vermindering van het globale energieverbruik met als referentie de constant gerealiseerde productie van het jaar 2009.

<sup>26</sup> Nederlandse energie-intensiteit in internationaal perspectief. De Groot, Henri, e.a. ESB, 9 december 2011, Econotec.

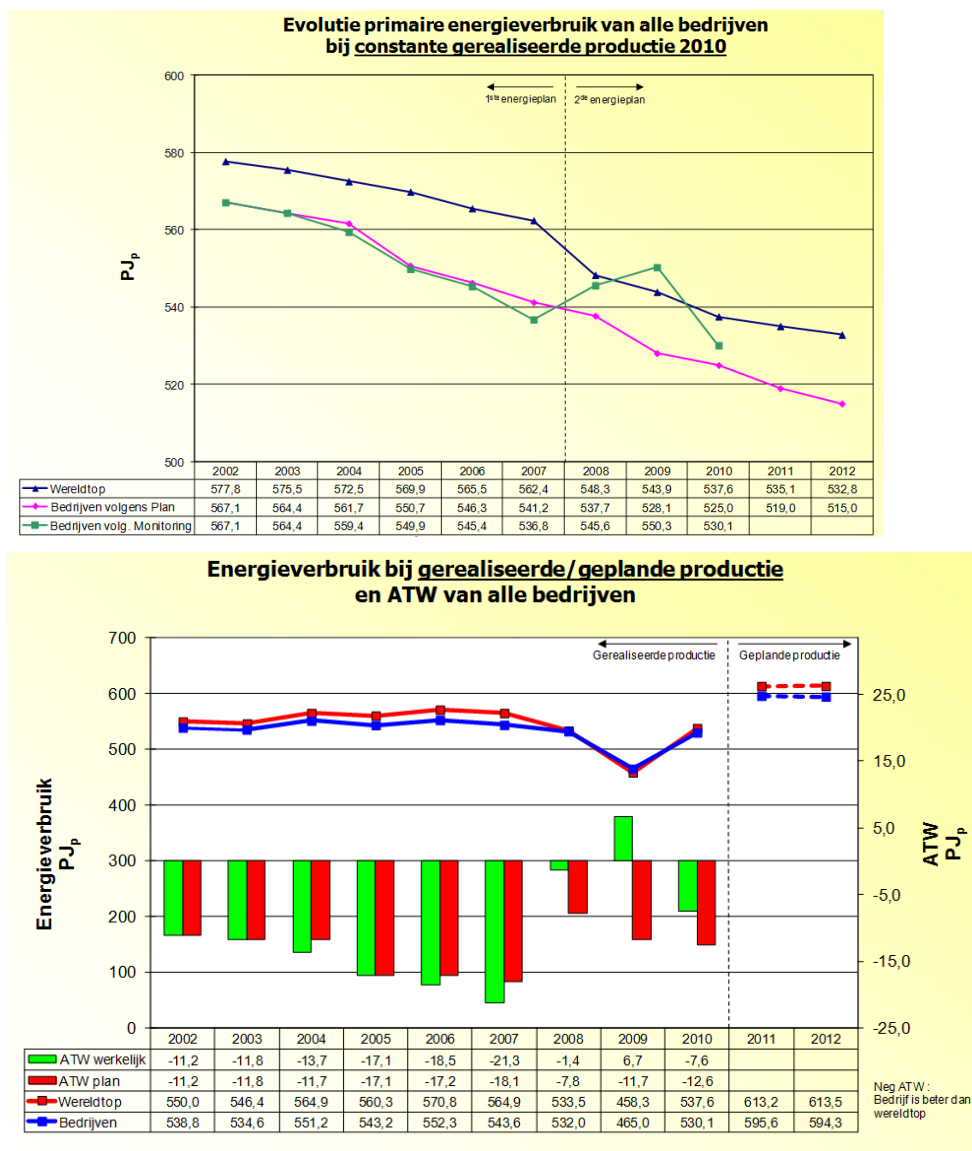
<sup>27</sup> Commissie Benchmarking Vlaanderen. Jaarverslag 2010. Goedgekeurd door de Commissie Benchmarking op 06/12/2011.

<sup>28</sup> Auditcommissie Vlaanderen, Jaarverslag 2010. 6 december 2011.

<sup>29</sup> De EPI daalt van 96,63 in 2008 naar 95,89 in 2009 en 92,96 in 2010. De EPI is een maat voor de energie-efficiëntie van de deelnemende bedrijven. Deze index geeft hoe het specifiek verbruik evolueerde ten opzichte van het referentiejaar 2005. Voor elk van de voorgaande jaren werd het (theoretische) verbruik berekend bij het productieniveau van het betreffende monitoringjaar en vervolgens werd de verhouding gemaakt tussen dit verbruik en het verbruik in het referentiejaar 2005; per definitie is de EPI dus steeds 100 in het referentiejaar. Deze waarde wordt voor de rapportage per monitoringjaar vastgeklekt.

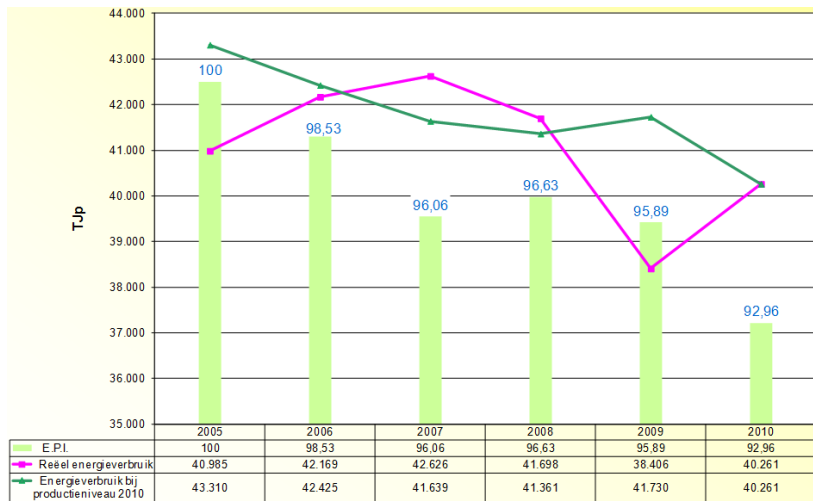
bleef **gunstig evolueren**, “als gevolg van de uitvoering van de maatregelen en een verhoogd energiebewustzijn binnen een groot deel van de deelnemende bedrijven. In 2010 werd globaal over alle auditconvenantbedrijven heen een energie-efficiëntieverbetering gerealiseerd van ongeveer 7% ten opzichte van het referentiejaar 2005”.

Figuur 16: Prestaties benchmarkingconvenant 2010<sup>30</sup>



<sup>30</sup> Verificatiebureau

Figuur 17: Prestaties auditconvenant 2010<sup>31</sup>



De **meerwaarde** van een beleidsinstrument is zeer moeilijk te beoordelen, zeker als dat instrument gecombineerd wordt met een mix andere beleidsinstrumenten. Ook is het zeer moeilijk om uit te maken of de resultaten op het terrein (energieverbruik, CO<sub>2</sub>-emissies) te wijten zijn aan beleidsinstrumenten of aan andere evoluties. Zo is het voor de convenanten niet duidelijk of de energie-efficiëntieverbeteringen te wijten zijn aan het convenant of aan autonome evoluties (BAU-scenario) of aan aanvullend beleid (waterbedeffer met ETS, besluit energieplanning, ...) of aan gestegen energieprijzen of aan andere factoren (veranderingen in het productieproces, verschuivingen in de aard van de industriële activiteiten<sup>32</sup>) of aan een stijgend aandeel elektriciteit en warmte in het primair energieverbruik<sup>33</sup>? Ook uit de literatuur en uit ervaringen in andere landen blijkt dat het moeilijk is om de additionaliteit van convenanten ten opzichte van het BAU-scenario en ten opzichte van andere effecten<sup>34</sup> via verificatie en modellering te kwantificeren<sup>35</sup>. Doordat bovendien 86% van industrieel (industrie en energiesector) energieverbruik onder benchmarkingconvenant valt (530 PJ van 619 PJ in 2010), is er trouwens geen substantiële controlegroep van niet-convenantbedrijven waartegen de evolutie van convenantbedrijven kan worden afgezet.

De evaluatie van de **additionaliteit** van convenanten kan maar als er een **goede BAU voorhanden is en doorgedreven modellering** wordt toegepast<sup>36</sup>. Aan beide voorwaarden is nu **niet voldaan**. Daarom worden hieronder slechts enkele indicaties van de al dan niet additionaliteit van de huidige convenanten gegeven:

<sup>31</sup> Verificatiebureau.

<sup>32</sup> Bv. de productie van minder energie-intensieve goederen of goederen met een hogere toegevoegde waarde, ...

<sup>33</sup> Bv. door de elektrificering in ijzer en staalsector.

<sup>34</sup> Bv. van nat naar droog productieproces in cementproductie, overgang naar elektrische ovens voor de ijzer- en staalindustrie.

<sup>35</sup> Studie Erasmus-universiteit.

<sup>36</sup> Erasmusstudie stelt: Studies zonder een gedegen econometrische opzet, zonder een goed 'business as usual' scenario en zonder een uitsplitsing naar de effecten van verschillende instrumenten geven geen betrouwbaar bewijs voor de effectiviteit van convenanten.

- De deelnemende Vlaamse vestigingen waren in 2002 globaal genomen reeds meer dan 10 PJ beter dan de wereldtop<sup>37</sup>.
- De benchmarkconvenant rapporteert een jaarlijkse energiebesparing van 1,5%<sup>38</sup> terwijl 0,5% à 0,9% als BAU ervaren wordt<sup>39</sup>.
- Het energieverbruik en de daarmee verbonden emissies van convenantbedrijven daalden tijdelijk door de crisis in 2009, maar daarna stegen ze terug. Bij de benchmarkconvenantbedrijven leidden de gedaalde productievolumes bovendien tot een lagere energie-efficiëntie, terwijl bij de auditconvenanten de energieprestatie-index (EPI) gunstig bleef evolueren<sup>40</sup>.
- 140 van de 180 benchmarkconvenantbedrijven vallen ook onder het ETS-systeem, waardoor de overlap tussen beide instrumenten belangrijk is.
- De energie-efficiëntieindex die het convenant hanteert, is geen perfect neutraal meetinstrument omdat de noemberepaling cruciaal, maar ondoorzichtig is en omdat gegevens van meerdere bedrijven geaggregeerd worden. Zo zal de keuze om dünnere staalplaten te maken (zonder impact op het energieverbruik) leiden tot een verslechterde energie-efficiëntie als de productienoemer uitgedrukt is in ton staal en een betere score als de noemer is uitgedrukt in m<sup>2</sup> staalplaat. Als productie verandert, is dus eigenlijk de indicator niet meer van toepassing of kan die een verkeerd beeld geven. Ook vlagt de energie-efficiëntieindex door aggregatie van gegevens resultaten uit en kunnen goede resultaten door een beperkt aantal grote spelers het globaal resultaat zeer sterk beïnvloeden.
- ...

Er zijn weinig gegevens bekend over de **transitie-effectiviteit** van de convenanten en de stimulans voor **technologische innovatie**. Deze begrippen verwijzen naar de mate waarin een instrument de transitie naar groenere koolstofarmere economie in gang zet. Evaluatie van deze transitie-effectiviteit zou informatie vergen over wie al aan het verbeteren, veranderen of innoveren was voor het convenant werd opgestart of wie hierdoor gestart is en de aard van de verbeteringen (incrementele verbeteringen (end of pipe) of procesinnovaties). Deze gegevens zijn evenwel niet beschikbaar. Hetzelfde geldt voor informatie over de aard van de gedane investeringen en de eventuele impact op de werkgelegenheid.

De convenanten voorzien in **toezichts- en sanctiemogelijkheden**. De sanctiemogelijkheden moesten nog maar in enkele gevallen gebruikt worden. Een aandachtspunt is dat verband is dat het benchmarkingconvenant, in tegenstelling tot het auditconvenant, geen verbrekingsprocedure voorziet die toelaat om de overeenkomst te verbreken met

---

<sup>37</sup> Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen (VBBV).

<sup>38</sup> 46 PJ besparing in 2010 (jaarverslag).

<sup>39</sup> An annual rate of improvement of 0,5% per year is often considered on the medium or long term in the framework of usual business. (econotec, 2005 [http://www.climat.be/IMG/pdf/FR\\_KeyAssumpt\\_econotec\\_part2.pdf](http://www.climat.be/IMG/pdf/FR_KeyAssumpt_econotec_part2.pdf)). Andere bronnen hanteren hogere percentages voor de BAU-evolutie. Bv. Evolutie in het globale BAU-scenario (niet uitsluitend industrie) ECN, Boonekamp, P.G.M. (2006) EC energy savings target. Analysis of 20% cost-effective energy savings in the Green Paper on Energy Efficiency.

<sup>40</sup> Dat zou verklaard kunnen worden doordat relatief hoger vast energieverbruik bij sommige benchmarkconvenantbedrijven in vergelijking met de auditconvenantbedrijven waardoor zij bij stillegging of reductie van activiteiten een belangrijk restverbruik houden hetgeen zorgt voor een zeer slechte efficiëntie.

bedrijven die het convenant niet naleven. In de praktijk werden de betrokken bedrijven evenwel aangemoedigd om zelf uit het convenant te treden. Ook kunnen de voordelen verbonden met de toetreding tot het convenant enkel worden stopgezet vanaf het moment dat de niet-naleving is vastgesteld.

### 3.3. Efficiëntie

De huidige convenanten bieden bedrijven in ieder geval enige **flexibiliteit** om te kiezen hoe en wanneer zij hun energie-efficiëntiebevorderende maatregelen zullen nemen. Deze flexibiliteit laat bedrijven toe om de energiebesparingsdoelstellingen tegen lagere kosten te halen en energie-efficiëntie-investeringen bv. te laten aansluiten bij grote vervangingsinvesteringen.

Over de **kosten-batenverhouding** van de huidige convenanten is **weinig bekend**. Zo is er geen gecompileerde informatie beschikbaar over de kosten van de convenanten **voor de overheden**. Deze kosten omvatten de kosten van de gegunde voordelen en de kosten van het overheidsapparaat (commissie benchmarking, verificatiebureau, VEA, opvolging van verleende voordelen, ...).

- De **kosten van de gegunde voordelen** situeren zich vooral op **federaal niveau**. Zo kunnen energie-intensieve bedrijven voor bepaalde accijnzen vrijstellingen krijgen als ze een convenant ondertekenen<sup>41</sup>. Ook voerde een federale wet<sup>42</sup> in 2005 degressiviteit voor de federale bijdrage in voor alle eindafnemers behalve degenen die geen sectorakkoord of convenant ondertekend hebben waarvoor ze in aanmerking komen. Er zijn geen data beschikbaar over de omvang van deze federale voordelen voor Vlaamse convenantbedrijven. De commissie en allicht ook de Vlaamse overheid zouden niet beschikken over voldoende gegevens over accijnzen en douane om daarop te reageren<sup>43</sup>. De Raad vindt het essentieel dat hierover transparantie komt en dat kosten duidelijk in kaart worden gebracht. Op basis van een zeer ruwe inschatting, met behulp van onvolledige informatie, gaat de Raad ervan uit dat de federale voordelen ongeveer 90 miljoen euro per jaar bedragen<sup>44</sup>.
- De toegestane Vlaamse **ecologiesteun** aan convenantbedrijven impliceerde in principe geen extra kosten voor de Vlaamse overheid, omdat de bestaande toekenning afhankelijk werd gemaakt van deelname aan het convenant. Het is overigens niet bekend in welke mate convenantbedrijven beroep doen op ecologie-

---

<sup>41</sup> De wettelijke basis wordt gevormd door het Koninklijk Besluit van 3 juli 2005 (Belgisch Staatsblad 07.07.2005) houdende maatregelen voor de toepassing van bepaalde verlaagde tarieven inzake accijnzen en het Ministerieel Besluit van 27 oktober 2005 (Belgisch Staatsblad 09.11.2005) betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit. De aanvraagprocedure voor deze verminderde tarieven werd door de federale overheid in een omzendbrief gegoten en de verminderde tarieven werden (in voorkomend geval met terugwerkende kracht) toegepast.

<sup>42</sup> In voege sinds 01.10.2005. Wet houdende diverse bepalingen van 20 juli 2005 Titel 8, Hoofdstuk 4, Afdeling 1, artikel 63. (Belgisch Staatsblad 29.07.2005) en het Koninklijk Besluit van 26 september 2005 (Belgisch Staatsblad 29.09.2005) tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 24 maart 2003 tot bepaling van de nadere regels betreffende de federale bijdrage tot financiering van sommige openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de elektriciteitsmarkt.

<sup>43</sup> <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2007-2008/g1623-1.pdf>.

<sup>44</sup> Op basis van energiebalans voor industrie voor 400 PJ. Het toegestane voordeel verandert jaarlijks.

steun<sup>45</sup>. In de voorgestelde aanpassing van de ecologiesteun en de voorgestelde introductie van de strategische ecologiesteun zou eveneens de toekenning afhankelijk gemaakt worden van deelname aan het convenant en zouden investeringen bij deze bedrijven door onderbrenging in een hogere ecoklasse kunnen genieten van hogere steunpercentages.

- De voordelen in de vorm van de **(over)allocatie van emissierechten** kunnen becijferd worden op basis van de geldende marktprijzen van emissierechten. De overallocatie in 2009 (1,3 Mton) gerekend aan de huidige marktwaarde van Europese emissierechten (ongeveer € 8) zou een netto-voordeel aan alle convenantbedrijven opleveren van 10,4 miljoen euro<sup>46</sup>.

De jaarverslagen over de uitvoering van convenanten rapporteren niet over de **kosten** van het convenant **voor de doelgroepen**. Deze gegevens worden immers niet opgevraagd. De kosten van, en de overige gegevens over, de uitgevoerde investeringen worden dus niet systematisch verzameld.

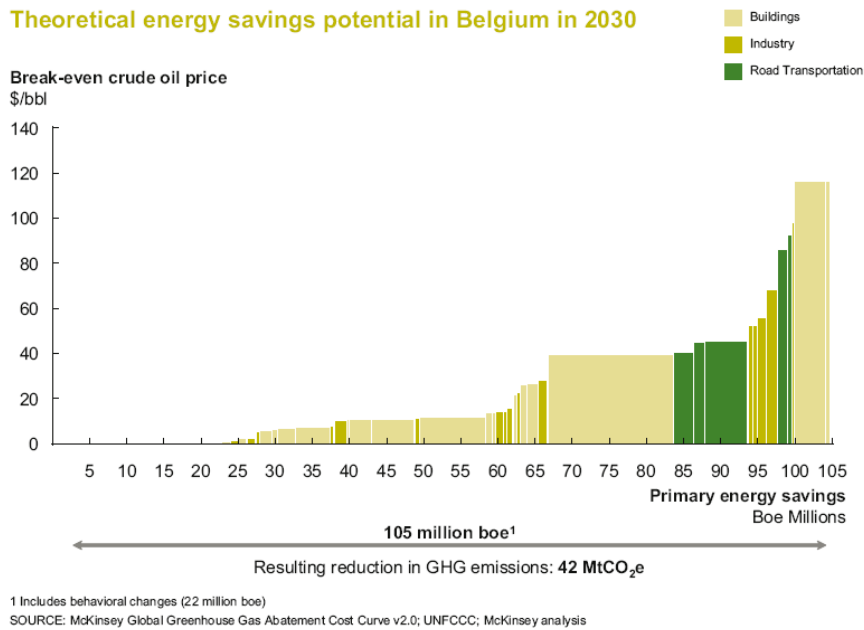
Er is ook **geen informatie beschikbaar over de kostenefficiëntie** van de convenant als klimaatmaatregel of als energiebesparingsmaatregel in verhouding ten opzichte van andere klimaat- en energiebesparende maatregelen. Er is geen marginale kostencurve voor Vlaanderen beschikbaar. Onderstaande marginale kostencurve geeft wel een ruwe indicatie van het potentieel en de kosten van energiebesparende maatregelen in de industrie in België ten opzichte van andere maatregelen. Hieruit blijkt dat het theoretisch potentieel in de industrie beperkt en vrij duur is in vergelijking tot het theoretisch potentieel in de bouwsector.

---

<sup>45</sup> In de praktijk zijn de tegemoetkomingen voor energiebesparende investeringen in de industrie wellicht beperkt omdat deze investeringen in belangrijke mate verdrongen werden door investeringen in PV en andere hernieuwbare energietechnologieën. Het is onduidelijk in welke mate na de recente hervormingen dergelijke energiebesparende investeringen meer voor steun in aanmerking komen.

<sup>46</sup> Er werd bij gebrek aan afzonderlijke gegevens verondersteld dat alle convenantbedrijven ETS-bedrijven zijn en omgekeerd, hetgeen niet het geval is. Bovendien verhult de netto-overallocatie dat de allocatie aan sommige sectoren groter kan zijn, terwijl er voor andere sectoren onderallocatie is.

Figuur 18: Marginale kostencurve voor energiebesparingsopties (België)<sup>47</sup>



### 3.4. Rechtvaardigheid

Het is zeer moeilijk te oordelen over de billijkheid van de lastenverdeling die de convenanten introduceerden.

Zo is het onduidelijk in welke mate het convenant de inspanningen rechtvaardig verdeelt tussen de Vlaamse bedrijven en hoeveel de lasten van het convenant (en het overig energiebesparingsbeleid) wegen op Vlaamse bedrijven in vergelijking met de lasten van vergelijkbare bedrijven elders.

Verder zijn er twijfels over het draagvlak voor de gekozen verdeling van inspanningen tussen de ETS- en de niet-ETS-sector in de periode 2008-2012. Die hangen samen met de keuzes gemaakt in het allocatieplan.

Tot slot is transparantie voor derden cruciaal om op een geloofwaardige manier het risico op *regulatory capture* te counteren. Hierboven werd echter reeds aangegeven dat aan deze voorwaarden niet volledig is voldaan.

## 4. Aanbevelingen voor een verruimd industrieel energiebesparingsbeleid

Een vernieuwde strategie voor de bevordering van energiebesparing in de industrie is nodig en die moet meer dan vroeger aandacht hebben voor het lange termijnperspectief (post 2020), de integratie van energie met andere beleidsdomeinen zoals economie, innovatie en milieu en de realisatie van absolute emissiereducties in een globaal perspectief. Deze uitgangspunten worden hieronder nader toegelicht:

<sup>47</sup> Deze figuur maakt geen onderscheid tussen ETS en niet ETS, maar geeft aan dat een groot en kosten-efficiënt reductiepotentieel ligt in de bouwsector.

#### 4.1. Kader in een lange termijn ambitieus klimaatbeleid

Er is meer **aandacht nodig voor de klimaatuitdagingen na 2020**. De klimaat- en energiebesparingsdoelstellingen voor 2020 zijn immers slechts een opstap naar verdergaande emissiereducties die na 2020 nodig zijn (cf. supra). Een verruiming van de blik naar de uitdagingen na 2020 geeft trouwens ook een **ander perspectief op het klimaat- en energiebesparingsbeleid dat nu** (ook in de industrie) moet worden gevoerd. In dat perspectief is het belangrijk om nu:

- **kiemen** te leggen voor verdergaande reducties in het energieverbruik van de industrie. De voorbereiding van de **transitie** naar een koolstofarme samenleving kan zelfs belangrijker zijn dan korte termijn incrementele verbeteringen binnen het bestaande pad. In ieder geval moeten investeringen die lang zullen meegaan of die toepassingen voor lange tijd zullen bepalen, nu reeds geconcipeerd worden met het oog op een koolstofarmere samenleving. In dat perspectief kunnen ook duurdere maatregelen nu al eerder gerechtvaardigd zijn omwille van (andere) maatschappelijke baten op korte of lange termijn.
- een lange termijn (2050) **strategie** uit zetten als een *roadmap* voor het energiebesparingsbeleid (o.a. in de industrie<sup>48</sup>), met doelen, mijlpalen en steun- of stimuleringsmechanismen. Die strategie moet gericht zijn op de transitie naar een groenere koolstofarmere economie in lijn met de Europese doelstellingen in dat verband. Tegelijk moet de visie flexibel zijn om op bepaalde economische, technologische en milieuontwikkelingen te kunnen inspelen. Zo'n duidelijke en stabiele strategie is trouwens van belang voor de beleidsstabiliteit, het investeringsklimaat en het innovatieklimaat.
- Indien economisch en praktisch mogelijk, de broeikasgasemissies in de industrie zo **snel** mogelijk te reduceren. Hoe sneller broeikasgasemissies worden verminderd, hoe minder deze emissies zich opstapelen in de atmosfeer. Reducties van de meest koolstof-intensieve energiebronnen (zoals steenkool, en vervolgens petroleum) verdienen vanuit dit klimaatperspectief prioritaire aandacht.
- een bewuste afweging te maken tussen **welke klimaatmaatregelen wanneer** worden ingezet, rekening houdende met hun huidige en verwachte kosten en baten. In dat perspectief lijkt het aangewezen om op korte termijn prioritair in te zetten op energiebesparing en efficiëntieverhoging<sup>49</sup> en de terugverdieneffecten te gebruiken voor investeringen in duurdere maatregelen.
- industrie **bij te staan in en voor te bereiden op de transitie** naar een koolstofarmere industrie. De facilitering van verandering impliceert dat men ernaar streeft om de veerkracht van bedrijven te versterken om beter te kunnen omgaan met veranderingen inzake het energetisch systeem. Slimme en gerichte maatregelen en investeringen in energie-efficiëntie kunnen immers bedrijven minder afhankelijk ma-

<sup>48</sup> Ter illustratie wordt verwezen naar de "Unfold the Future" – 2050 Roadmap to a low-carbon bioeconomy", een initiatief van CEPI. [www.unfoldthefuture.eu/](http://www.unfoldthefuture.eu/).

<sup>49</sup> Dit neemt niet weg dat, naast de prioritaire inzet op energiebesparing, ook een gerichte verdere uitbouw van hernieuwbare energie noodzakelijk is, met het oog op de realisatie van verdergaande CO<sub>2</sub>-emissiereductiedoelingen op de lange termijn. Advies van 2011 over energie-efficiëntie. Bovendien ligt de kost om CO<sub>2</sub>-emissies te reduceren via de energie-efficiëntieverhogende maatregelen die nodig zijn om de Europese klimaatdoelstellingen te halen al gauw 4 keer lager dan de kost van CO<sub>2</sub>-emissiereducties via de vereiste hernieuwbare energiemaatregelen.



ken van stijgende energieprijzen en lokale sociaaleconomische opportuniteiten creëren die delocalisatie kunnen helpen vermijden en die kunnen bijdragen tot het behoud en de creatie van werkgelegenheid. Cruciaal in zo'n transitieaanpak staan nieuwe processen, businessmodellen en gedrags- en consumptiepatronen.

#### 4.2. Zorg voor geïntegreerde strategie

Het energiebeleid, het economisch beleid, het innovatiebeleid, het milieubeleid, enz. moeten beter geïntegreerd worden om een zo goed mogelijke energiebesparingsaanpak voor de industrie te kunnen uitwerken. Een versterkte **beleidscoherentie en –integratie** is nodig tussen beleidsdomeinen én tussen beleidsniveaus (Europees, Belgisch, Vlaams, lokaal).

Zo'n meer overkoepelende geïntegreerde aanpak schuift de energiebesparingsstrategie voor de industrie in in de **economische strategie**, met o.a. de projecten rond Vlaanderen in Actie (VIA), nieuw industrieel beleid (NIB), maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), de *biobased economy*, ... Omgekeerd moet het energiebeleid gevoed worden met kennis over de **economische structuur in het licht van de gewenste vergroening van de economie**: Het energiebesparingsbeleid voor de industrie kan immers bijdragen tot de vergroening van de economie door in te spelen op lokale sociaaleconomische opportuniteiten, zoals de ontwikkeling van efficiëntiegerelateerde producten en diensten bij koplopers met valoriseerbaar, exporteerbaar sociaaleconomisch potentieel, of een energieadviesmarkt. Ook de stimulering van innovatie en de uitbouw van economische clusters en netwerken (bv. via warmtenetten) kunnen bijdragen tot lokale verankering van werkgelegenheid en welvaart. Daarbij is het erg belangrijk aan te sluiten bij aanwezige competenties of de aanwezige competenties waar nodig aan te vullen. Cruciale vragen in dat verband zijn o.a.: Welk industrieel weefsel met welk energetisch profiel hebben we nu en welk hebben op lange termijn voor Vlaanderen voor ogen?<sup>50</sup> Op welke sociaaleconomische opportuniteiten kan het energiebesparingsbeleid inspelen? Welke bedrijven kunnen extra gebaat zijn bij reductie van het energieverbruik doordat ze bijvoorbeeld een koploperspositie kunnen verwerven inzake energie-efficiënte processen?

Een meer geïntegreerde aanpak kan ook garanderen dat het energiebesparingsbeleid voldoet aan sociaaleconomische **randvoorwaarden**. Zo is het cruciaal dat ondanks een ambitieus energiebesparingsbeleid in de industrie duurzame economische ontwikkeling mogelijk blijft. Ook is het belangrijk om de potentiële impact van het energiebesparingsbeleid op de energieprijzen te bewaken voor sectoren die blootgesteld zijn aan internationale concurrentie en die een belangrijk aandeel moeilijk vermijdbaar energieverbruik kennen<sup>51</sup>. Ook de impact van het energiebesparingsbeleid in de industrie op

---

<sup>50</sup> Welke bedrijven? Welke activiteiten? Welke rol voor energie-intensieve activiteiten? Met welk energieverbruik?

<sup>51</sup> Hiervoor is het belangrijk om met kennis van zaken te kunnen afbakenen welke verbruikers inderdaad zijn blootgesteld aan internationale concurrentie en welke bedrijven door een ambitieus energiebeleid in de problemen kunnen komen, voor wie zijn energiekosten (en voorwaarden van energie- en klimaatbeleid) kritisch? Wat kan op hogere beleidsniveaus worden gedaan om op dit vlak een *level playing field* te creëren?

de handelsbalans en op de administratieve verplichtingen van bedrijven zijn aandachtspunten<sup>52</sup>:

Integratie van het **energie- en het innovatiebeleid** moet naast incrementele verbeteringen (end of pipe) ook zorgen voor product-, proces- of sociale innovaties, nieuwe businessmodellen en product- en dienstencombinaties,... Daarbij is het belangrijk dat ook actoren die nog geen innovatiestrategie hebben hiertoe worden aangezet.

Verder moet het energiebesparingsbeleid voor de industrie ook rekening houden met de interferentie met het **milieu- en gezondheidsbeleid**. Zo kan het extra gebruik van gerecycleerde materialen in bepaalde gevallen leiden tot meer of minder energieverbruik. Ook kan de reductie van het grondstoffenverbruik een positieve invloed hebben op het energieverbruik. De vergassing van het energieverbruik kan een impact hebben op de restproducten van raffinaderijen (meer zware residuen zoals petroleum coke). Meer biomassagebruik voor energetische valorisatie kan leiden tot concurrentie met andere biomassa toepassingen. Tot slot is ook een verband met de luchtverontreinigingsproblematiek.

Tot slot kan het energiebesparingsbeleid voor de industrie ook in beperkte mate bijdragen aan een **ononderbroken energievoorziening en een gegarandeerde bevoorradingszekerheid**: Om de bevoorradingszekerheid te versterken is het logisch dat eerst de verbruiken verbonden met de meest schaarse energiebronnen worden verminderd of getransformeerd naar minder schaarse of hernieuwbare energiebronnen. Zo neemt men aan dat olie het eerst opraakt en de risico's voor stijgende prijzen daar het hoogst zijn. In de Vlaamse industrie is het gebruik van olie evenwel beperkt tot enkele sectoren. Ook kan de aanwezigheid van raffinaderijen in Vlaanderen van strategisch belang zijn voor de energiebevoorradingszekerheid en moet deze rol bekeken worden, ook via het energiebeleid.

Daarnaast kan het energiebesparingsbeleid ook de korte termijn leveringszekerheid voor elektriciteit versterken door energie te besparen op piekmomenten (peak shaving). Eveneens kan het energiebesparingsbeleid ook inspelen op de energieopslagmogelijkheden in de industrie.

Verder is het van belang om bij brandstofswiches om klimaatredenen te zorgen voor voldoende differentiatie in de aard en de herkomst van de gebruikte energiebronnen. Daarbij is niet alleen de fysieke bevoorrading van belang, maar ook de afhankelijkheid van de prijs van één brandstofbron. In dat kader is aandacht nodig voor de mogelijk verhoogde gasprijsafhangelijkheid door de vergassing van het energieverbruik.

### 4.3. Streef met een brede aanpak naar absolute emissiereducties

De Raad pleit voor een **brede aanpak** van het energiebesparingsbeleid in de industrie die zich – onder meer via efficiëntieverbeteringen, via gewijzigde producten of diensten, dan wel via gewijzigde productieprocessen – richt op de finale doelstelling, name-

---

<sup>52</sup> Hoeveel brandstoffen en hoeveel energie-efficiëntie gerelateerde goederen en diensten worden geïmporteerd of geëxporteerd? Beperking van administratieve lasten is nodig tot wat vereist is om op efficiënte wijze het overheidsbeleid vorm te geven en te operationaliseren.

lijk realisatie van **absolute broeikasgasemissiereducties**. Absolute emissiereducties zijn nodig, want de Europese klimaatdoelstellingen tot 2020 zijn absolute emissiereductiedoelstellingen. Ook voor de vereiste verdergaande emissiereducties na 2020 zijn absolute emissiereducties in alle maatschappelijke sectoren nodig<sup>53</sup>. Zo'n verbrede aanpak:

- Waakt erover dat **energie-efficiëntieverbeteringen** die het Vlaamse energiebesparingsbeleid in de diverse maatschappelijke sectoren nastreeft<sup>54</sup>, niet door **volume- of andere effecten** worden teniet gedaan. Omgekeerd gesteld: ingeval van volume-effecten zullen energie-efficiëntieverbeteringen alleen niet volstaan om de absolute reducties van emissies te realiseren. Zo stelt men vast dat het energieverbruik in de industrie bij de heropleving van de economie na de crisis weer toeneemt.
- Pakt **directe emissies** (procesgerelateerde emissies) én **indirecte emissies**<sup>55</sup> (emissies gerelateerd aan logistiek, verbruik bij leveranciers en klanten, ...) aan als de industrie daar tenminste impact op kan hebben.
- Heeft aandacht voor **investeringsgerelateerde** maatregelen en **niet-investeringsgerelateerde** maatregelen (verbetering van het onderhoud, het beheer en de opvolging van investeringen en maatregelen die het gedrag beïnvloeden)<sup>56</sup>. Bij heel wat niet-investeringsgerelateerde maatregelen staat sociale innovatie centraal. Werknemersparticipatie en syndicaal overleg zijn dan ook belangrijk bij het energiemangement in een organisatie. Zelfs inzake investeringsgerichte maatregelen kan werknemersparticipatie interessant zijn, bijvoorbeeld om de creativiteit van de werknemers in dat verband te stimuleren en te benutten.
- Richt zich op emissies verbonden met **fossiel brandstofverbruik**, én op emissies die verband houden met **elektriciteits- en warmteverbruik** en eventueel in toekomst ook voor emissies van biomassagebruik<sup>57</sup>. Dat impliceert ook aandacht voor de mogelijkheden in de industrie om als energieleveranciers op te treden in plaats van andere energiebronnen.

#### 4.4. Hou een Europees en globaal perspectief voor ogen

Het energiebesparingsbeleid voor de industrie moet in toenemende mate rekening houden met (geplande) **Europese** initiatieven ter zake. Bij afwezigheid van een Europese strategie moet België op Europees niveau het belang van het *level playing field* blijven bepleiten.

---

<sup>53</sup> *EU Low Carbon Roadmap 2050*.

<sup>54</sup> energie-efficiëntieconvenanten in de industrie, E-peil als graadmeter voor het energieverbruik per m<sup>2</sup> in gebouwen en vereisten inzake CO<sub>2</sub>/km in transport.

<sup>55</sup> Steun voor de reductie van indirecte emissies is volgens EU-ETS-richtlijn mogelijk.

<sup>56</sup> Volgens Mc Kinsey (2009) ligt ongeveer de helft van het reductiepotentieel in de Belgische industrie juist bij die gedragsgerelateerde of andere niet-investeringsgerelateerde maatregelen. Bovendien kunnen investeringsgerichte maatregelen hun initiële efficiëntiewinsten verliezen naarmate het personeel of de productie wijzigt. <http://africa-toolkit.reep.org/modules/Module17.pdf>.

<sup>57</sup> Deze worden nu internationaal als volledig koolstofneutraal beschouwd, maar hierover bestaat discussie en de kans bestaat dat de internationale regels hieromtrent wijzigen.

Ook is een **globaal** perspectief nodig omdat het geen zin heeft om via een stringent energiebesparingsbeleid voor de industrie bepaalde activiteiten aan te zetten om zich (en hun emissies) te verplaatsen (zogenaamde *carbon leakage*). Tot slot is het nastreven van internationale spillovereffecten van belang voor initiatieven op Vlaamse bodem (bv. exporteerbare of transfereerbare *knowhow*).

## 5. Aanbevelingen voor effectievere, efficiëntere en meer gedragen aanpak

In dit deel formuleert de Raad aanbevelingen om het energiebesparingsbeleid in de industrie effectiever, efficiënter en meer gedragen te maken. Dat kan door bij de aanpak van ETS-emissies rekening te houden met de impact op de emissierechtenportefeuille, door ETS-bedrijven ook in te schakelen voor de reductie van niet-ETS-emissies, door te streven naar een goed instrumentenmix, met voldoende maatwerk. Ook kan bij keuzes inzake de financiering van het energiebeleid het REG-effect versterkt worden. Tot slot vraagt de Raad om de middelen voor verificatie, als deze zouden vrijkomen, te besteden aan VEA.

### 5.1. Hou rekening met ETS-effecten bij beleid tav ETS-emissies

Het Vlaams energiebesparingsbeleid voor de industrie moet rekening houden met de effecten op de emissierechtenportefeuille van bedrijven als het zich richt op ETS-emissies. Beleid gericht op ETS-emissies overlapt immers met het Europees ETS-beleid (*European emission trading scheme*). Zo'n overlap is voor de realisatie van klimaatdoelstellingen meestal niet effectief en niet efficiënt, maar kan wel gerechtvaardigd zijn om sociaaleconomische redenen of met het oog op de realisatie van de hernieuwbare energiedoelstellingen en de Europese energie-efficiëntiedoelstellingen. De vraag is wel hoe in die gevallen met de ETS-baten van deze maatregelen wordt omgegaan.

- **Klimaatdoelen?** Als er een absolute cap geldt (zoals bij ETS-emissies), wordt het overig beleid gericht op de reductie van deze emissies de facto ineffectief. Extra maatregelen ten aanzien van ETS-emissies kunnen niet meetellen voor Vlaamse CO<sub>2</sub>-doelen, die alleen gelden voor niet-ETS-emissies. *Steunmaatregelen* ten aanzien van ETS-emissies kunnen het wel voor bedrijven gemakkelijker om aan hun ETS-verplichtingen te voldoen, maar hebben geen additioneel effect voor het klimaat. De vrijgekomen emissieruimte laat het bedrijf immers toe om via andere bronnen meer uit te stoten of om de vrijgekomen rechten te op de markt te brengen (in geval van gratis allocatie) of om minder rechten aan te kopen (in geval van veiling). Ook *verplichtende maatregelen* ten aanzien van ETS-emissies hebben ook geen additioneel effect voor het klimaat en perken de keuzevrijheid van “*investeren/zelf reduceren versus rechten aankopen*” in en kunnen zo de kosten voor het naleven van ETS-verplichtingen verhogen. Toch kan beleid ten aanzien van ETS-emissies vanuit nationaal (of regionaal, ingeval van verdeling van de doelstelling tussen gewesten) klimaatbeleid verantwoord zijn, bijvoorbeeld als er spillovereffecten zijn naar niet-ETS-emissies en er geen betere maatregelen (effectiever, efficiënter, rechtvaardiger) om deze reducties van niet-ETS-emissies te realiseren. Ook

innovatiebeleid gericht op de reductie van ETS-emissies kan in aanvulling op het (op dit moment beperkt) prijssignaal van het ETS-systeem nodig zijn. **Sociaaleconomische redenen?** Beleid ten aanzien van ETS-emissies kan als sociaaleconomische maatregel verantwoord zijn als ondersteuning van maatregelen voor ETS-emissiereducties essentieel is om de concurrentiepositie en de werkgelegenheid van de betrokken bedrijven te vrijwaren, (bv. om te zorgen dat een *level playing field* op Europees niveau ontstaat omdat andere landen ook dergelijke inspanningen leveren en omdat de gewenste creatie van een *level playing field* door de Europese Unie nog niet gerealiseerd is). In dat geval moet wel gegarandeerd worden dat dit de beste besteding is van publieke en private middelen in het economisch beleid.

- **Hernieuwbare energiedoelen?** Indien het beleid ten aanzien van ETS-emissies gericht is op de promotie van hernieuwbare energie, kan dat beleid wel bijdragen tot de realisatie van de hernieuwbare energiedoelstellingen.
- **Energie-efficiëntiedoelen?** Het energie-efficiëntiebeleid ten aanzien van ETS-emissies kan (in lijn met de trias energetica) expliciet aansturen op een bijdrage aan de realisatie van de energie-efficiëntiedoelstellingen. Het voorstel van nieuwe energie-efficiëntierichtlijn zou rekening houden met de impact van EE-beleid op ETS-emissies.

Potentiële voordelen van maatregelen ten aanzien van ETS-emissies hangen samen met de koolstofprijs, die afhangt van vraag en aanbod en prijs op koolstofmarkt, eventueel beïnvloed door tussenkomsten op Europees niveau in dat verband. Hoe lager de koolstofprijzen, hoe minder urgent extra ETS-maatregelen om economische redenen worden en hoe minder kostenefficiënt eventueel beleid ten aanzien van ETS-emissies wordt. Hoe hoger de koolstofprijzen, hoe meer kans op urgentie om economische redenen, maar minder noodzaak om klimaatredenen omdat de hoge prijs al een hoge vergoeding voor CO<sub>2</sub>-reducties inhoudt. Eventuele andere baten (bijv. op milieuvlak of op sociaaleconomisch vlak of omwille van de bijdrage aan een lange termijn transitie) kunnen deze afwegingen evenwel sterk beïnvloeden.

## 5.2. Schakel ETS-bedrijven ook in voor niet-ETS-reducties o.a. via ketenaanpak

ETS-bedrijven kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de reductie van niet-ETS-emissies, o.a. via een ketenaanpak. Naar verluidt zou het meeste beschikbare reductiepotentieel zich in deze niet-ETS-sectoren situeren <sup>58</sup>, al zijn hierover geen gegevens voor Vlaanderen beschikbaar. De aanpak van de niet-ETS-emissies via ETS-bedrijven bleef in het huidige beleid (convenanten en ander beleid) grotendeels buiten beeld. Meer dan nu moet het beleid zich richten op **het onderzoek van en eventuele de stimulering (cf. infra) van de reductie van de nog vermijdbare emissies die verband houden met:**

---

<sup>58</sup> Ongeveer een vijfde van het reductiepotentieel (tov BAU) tegen 2030 zit in België in de industrie. Het grootste reductiepotentieel zit in de gebouwensector (48% van reductiepotentieel in België), volgens Mc Kinsey (2009).

- **synergiën die niet gevat worden via ETS en ander beleid.** Het gaat dan over synergiën tussen bedrijven en tussen sectoren (binnen industrie, industrie met landbouw, afvalsector, handel en dienstensector) en tussen bedrijven en huishoudens, ... Een voorbeeld hiervan zijn warmtenetten die bijkomend primair energieverbruik voor verwarming kunnen vermijden door bijv. het gebruik van restwarmte.
- de aanpak van **indirecte verbruiken**. Dat zijn bijvoorbeeld het verbruik bij toeleveranciers (keuze gebruikte types grondstoffen, materialen, machines: *embodied energy*), bij klanten door de geproduceerde goederen en diensten (bijv. producten die de klant toelaten energie te besparen bij het gebruik), bij transport.
- de vermindering van emissies van **energiesector**, zeker gezien onderallocatie in deze sector (cf. supra). Dat kan o.a. door een **doordachte elektrificatie**<sup>59</sup> of door **het stuurbaar maken van een bepaalde energievraag**.

### 5.3. Zorg voor een goede instrumentenmix

Op basis van een afweging van de werkelijke en potentiële voor- en nadelen van de huidige convenantaanpak (zie evaluatie) kan de Raad om pragmatische redenen **akkoord gaan met de verderzetting van een convenant indien aan enkele voorwaarden is voldaan**. Deze voorwaarden worden in deel 6 besproken.

Een **combinatie van instrumenten** lijkt daarbij in ieder geval aangewezen. Het is immers zeker bij convenanten nodig om voldoende en geloofwaardige stimulans én aanvulling met alternatieve instrumenten (verplichtingen én voordelen) te organiseren (zie deel 6). Die stimulans kan gebruikt worden om een zo goed mogelijk convenant af te sluiten én om de werking van het convenant te bevorderen. Als partijen weten dat alternatieve instrumenten ingezet (zullen) worden als het convenant mislukt, hebben zij een grote prikkel om een convenant af te sluiten en na te leven. Aanvulling met andere instrumenten kan ook nodig zijn om het convenant te versterken, om de convenantpartijen te faciliteren in het naleven van het convenant, om een onderscheid te maken tussen partijen die wel en niet toetraden tot het convenant, enz... In dit kader past de aangekondigde evaluatie van het energieplanningsbesluit dan ook in een ruimere evaluatie van de convenantaanpak.

De instrumentenkeuze moet rekening houden met het **geldende, gewijzigde omgevingskader** (zie tabel) en zorgen voor **afstemming** tussen de instrumenten op de diverse beleidsniveaus (afstemming steunvoorwaarden, eventuele cumulatie van steun gezamenlijk te zorgen voor voldoende hoge IRR's om de investering uit te lokken).

#### Figuur 19: Wijzigend omgevingskader

De omgeving waarbinnen het energiebesparingsbeleid ten aanzien van bedrijven vorm krijgt, ondergaat wijzigingen:

- ETS-kader: verwachtingen inzake regelgevend kader, koolstofprijzen, set aside of andere instrumenten
- ETD (taxation)-kader: verwachtingen inzake regelgevend kader, impact op/in Vlaanderen (weggestemd, ten vroegste 2018)

<sup>59</sup> Vanuit klimaatdoelpunt enkel gewenst als energie-efficiënter, terwijl economische signalen vanuit ETS-systeem elektrificering ook op andere momenten kunnen aanmoedigen en zo ETS-emissies van de industrie kunnen verschuiven naar de energiesector; geeft een verschuiving in de doorrekening; verschuiving naar energiesector al merkbaar.

- Energie-efficiëntierichtlijn: er wordt een nieuwe energie-efficiëntierichtlijn verwacht met impact op het industrieel energieverbruik.
- Evoluties inzake nieuw industrieel beleid, transitiebeleid
- Evoluties energiebesparingsbeleid voor bedrijven in andere landen
- Evolutie bijdrage hernieuwbare energie andere landen...

De transitie van de economie vereist bovendien een andere aanpak van alle betrokkenen en dus een **cultuurswitch in het overheidsinstrumentarium**. De aard van de overheidstussenkomst zal veranderen naar een meer faciliterend optreden van bottom-up initiatieven (bv. voorloperbegeleiding, experimenteerruimte, e.d.) Een dergelijke faciliterende aanpak is nu nog onderbelicht en vooral onvoldoende gecoördineerd (veel lokale initiatieven). Een meer faciliterende aanpak kan minder of andere sancties betekenen, of andersoortige verplichtingen, meer verantwoordelijkheden, minder steun, ... Een dergelijke alternatieve en faciliterende aanpak kan **goed samen gaan met een convenantaanpak**, maar kan maar lukken in een sfeer van transparantie, openheid en verantwoording.

**Kostenefficiëntie** en een **rechtvaardige** verdeling van inspanningen moeten belangrijke aandachtspunten zijn bij de keuze van maatregelen en instrumenten. Efficiënte instrumenten kunnen energiebesparing realiseren tegen lage (operationele) kosten of tegen zo beperkt mogelijke tegenprestaties. Cruciaal is tevens dat eventuele steun net voldoende is en o.a. rekening houdt met stijgende energieprijzen die energiebesparende investeringen al vanzelf rendabeler maken. Door kostenefficiënte maatregelen eerst uit te voeren, wordt via terugverdieneffecten ruimte gemaakt voor de financiering van duurdere maatregelen. Verder is het voor het **draagvlak** van het energiebesparingsbeleid in de industrie tot slot van belang dat de verdeling van de maatregelen en instrumenten **transparant en rechtvaardig** is. Om dat te kunnen beoordelen is informatie nodig over het potentieel, de kostenefficiëntie, de reeds geleverde inspanningen, de draagkracht en de ontleningscapaciteit in de diverse sectoren en binnen de diverse sectoren<sup>60</sup>.

#### 5.4. Voorzie differentiatie en maatwerk

Een **gerichte aanpak en maatwerk** zijn steeds meer nodig, omdat technische en financiële mogelijkheden inzake energiebesparing zeer sterk kunnen verschillen. Zicht is nodig op het emissiereductiepotentieel, de technische limieten op besparingen (bv. chemische reacties, besparingspotentieel dankzij andere processen of grote vervangingsinvesteringen, ...) en het ideale momentum voor (vervangings)investeringen. Het besparingspotentieel per sector en per bedrijf binnen een sector kan hard verschillen van 2 tot 30% op 10 jaar (Econotec, 2005)<sup>1</sup>, maar daarover zijn voor Vlaanderen weinig of geen gegevens publiek bekend. Ook zijn er weinig gegevens bekend over de reeds gedane inspanningen en het potentieel voor verdergaande inspanningen.

---

<sup>60</sup> Zicht is nodig op een indicatieve kostenefficiënte verdeling van reducties tussen sectoren. cfr. SERV-Mina-advies over voorbereiding van derde Vlaams klimaatbeleidsplan.

## 5.5. Versterk REG-effect bij financieringskeuzes in energiebeleid

Aangezien energiebeleid voor een deel gefinancierd wordt via de energieprijzen, kunnen slimme financieringskeuzes een bijkomende stimulans vormen voor energiebesparende investeringen. Een **doordacht energieprijnsbeleid** kan en moet waar mogelijk bijdragen tot energie-efficiëntie in de industrie. Energieprijzen zijn immers een belangrijke aandrijver voor energie-efficiëntieverhogende maatregelen (of kunnen dat zijn of worden). Cruciaal is wel dat zo'n energieprijnsbeleid de voorlopers inzake REG niet bestraft ten opzichte van achterblijvers.

In dat kader is het belangrijk om **REG-incentives in de financiering van GSC-systeem te overwegen**. Vlaanderen heeft via het groenestroomcertificatensysteem namelijk nu al invloed op de energieprijzen van industriële bedrijven als eindverbruikers van elektriciteit. Binnen dat systeem zijn er mogelijkheden om bijkomende REG-incentives te voorzien het overwegen waard.

- Zo kan degressiviteit in de certificatenplicht gekoppeld worden aan tegenprestaties (bv. via een convenant): Leveranciers moeten dan minder certificaten voorleggen dan gebruikelijk volgens de quota voor grote leveringen (> 20 GWh), meestal aan de energie-intensieve industrie. Deze mogelijkheid kan dus enkel gelden voor niet-*carbon leakage*-sectoren. Deze degressiviteit is nu niet gekoppeld aan een tegenprestatie.
- Ook kan er gedacht worden aan een andere toekenning van de vrijstellingen of kortingen binnen een doelgroep is mogelijk, zoals een andere ordening van de kortingspercentages<sup>61</sup>. Voor de klanten waarvoor een verlaging van de certificatenplicht aangewezen wordt geacht, kan de toe te kennen korting aan die klant anders over de verbruiksschijven van die klant worden verdeeld, analoog met de situatie in buurlanden.

Bovendien biedt de zesde staatshervorming extra mogelijkheden voor Vlaanderen om REG-incentives in de prijsmechanismen in te bouwen. Zo zal Vlaanderen wellicht kunnen beslissen over verdeling van de kosten van het energiebesparingsbeleid tussen eindverbruikers. Het komt erop aan de **nieuwe prijsbevoegdheden en mogelijke REG-incentives** erin goed voor te bereiden.

Tot slot kunnen ook bij **alternatieve financieringsopties in het energiebeleid REG-incentives overwogen worden**. In het kader van de globale discussie die nodig is over de financiering van het energiebeleid zijn er binnen de bestaande bevoegdheden (en ev. nieuwe bevoegdheden) mogelijkheden voor nieuwe instrumenten en nieuwe REG-incentives daarbinnen voor bedrijven, bijv. via transmissienet ODV's, Capaciteitstarieven, vergoeding stuurbare vraag, ...

## 5.6. Verschuif eventueel vrijgekomen verificatiemiddelen naar VEA

Volgens de Raad zouden de middelen voor verificatie die nu via VITO naar het verificatiebureau gaan en die vanaf 2013 eventueel zouden vrijkomen omdat verificatie dan in uitvoering van Europese regelgeving geen publieke taak meer zal zijn, moeten gaan

---

<sup>61</sup> SERV-Mina-advies 1 maart 2012 over de certificatenoverschotten.



naar de versteviging van VEA. De energie-administraties moet immers voldoende gewapend zijn, meer bepaald om:

- een degelijk **onderbouwd en geïntegreerd beleid** te kunnen vormgeven en opvolgen;
- **voeling** te houden met het **economisch weefsel, de aard van het energieverbruik en de reductiemogelijkheden** (en de evoluties hierbinnen), het aandeel van de conjunctuurgevoelige emissies (Vlaamse industriële emissies zijn zeer conjunctuurgevoelig, conjunctuurgevoeliger dan rest van EU; sterkere daling);
- beter te kunnen **samenwerken met andere beleidsdomeinen en niveaus**. Deze samenwerking kan op strategisch niveau belangrijk zijn (bijvoorbeeld met het oog op afstemming van het beleid), maar ook op operationeel niveau (bijvoorbeeld uitwisseling van informatie over beleidsopties, energiebesparingsmogelijkheden, onrendabele toppen, ...). In dit kader lijkt het alvast aangewezen dat de Vlaamse energie-administratie voldoende beroep kan doen op informatie-uitwisseling met het Europees niveau;
- **de initiatieven op lokaal niveau** nodig beter te kunnen opvolgen, faciliteren en coördineren;
- voldoende **wederwoord** te kunnen bieden in onderhandelingen met sectoren over instrumenten (zeker bij convenanten). Hiervoor moet asymmetrische informatie zoveel mogelijk vermeden worden en moet er bij VEA meer economische en bij EWI meer energiegebaseerde *knowhow* uitgebouwd worden;
- meer **maatwerk** te kunnen verzorgen (cf. supra);
- de **evolutie van de energiekosten** voor de industrie te kunnen **opvolgen en benchmarken**. Dat vergt:
  - differentiatie tussen blootgestelde en niet blootgestelde sectoren;
  - onderzoek van geldende kortingen op accijnzen voor verschillende doelgroepen;
  - onderzoek van “geldende prijzen” bij onrendabele top berekeningen, bij banken, bij discussie over de financiering het energiebeleid, ...

## 6. Aanbevelingen bij de convenantaanpak

In dit deel worden meer specifieke aandachtspunten geformuleerd, die van belang zijn als men kiest voor een convenantaanpak.

### 6.1. Voorzie continuïteit met nieuw convenant

Ook al stelde de Raad hierboven vast dat de discussie over de voortzetting van de convenanten niet in optimale omstandigheden kon gebeuren, begrijpt hij dat de onderhandelingen over een nieuw convenant lopende zijn.

- **Continuïteit** in het energiebesparingsbeleid voor de industrie is belangrijk en dat beleid mag naar aanleiding van het aflopen van de convenanten niet stil zou mogen vallen. Die continuïteit is belangrijk om:
  - **investeringszekerheid** aan bedrijven te kunnen bieden via een duidelijk kader;
  - het **energie-agenderend effect van de convenanten te behouden**: Convenanten hebben energiebesparing en energiezorgsystemen bij bedrijven

sterker op de agenda gezet. Dat agenderend effect is zeer waardevol en moet behouden blijven. Het is ook cruciaal om de kennis over energiebesparingstechnieken bij de bedrijven up to date te houden. De energieplannen “houden de zaag scherp” en die leereffecten kunnen in bepaalde gevallen op termijn zelfs belangrijker zijn voor het milieu dan de behaalde of te behalen emissiereducties op korte termijn.

- Volgens de Raad kan een convenantaanpak passen in een **transitie-aanpak**.
- Convenanten laten wellicht toe om snel verder te gaan dan wat met **andere instrumenten** op korte termijn mogelijk en maatschappelijk haalbaar is. Niettemin hangt veel af van de gehanteerde IRR in het besluit energieplanning die naar verluidt geëvalueerd wordt.
- Het convenant is gekoppeld aan **federale voordelen**. Bij de inzet van instrumenten om de concurrentiepositie van onze bedrijven te vrijwaren, moet afgewogen worden in hoeverre lastenverlaging op energie dan wel andere instrumenten ingezet worden met het oog op de transitie naar een koolstofarme economie.

Om **pragmatische redenen** kan de Raad dan ook akkoord met de **verderzetting van een convenantaanpak** in Vlaanderen al heeft de Raad belangrijke bemerkingen en randvoorwaarden hierbij en bij het flankerend beleid (cf. infra).

## 6.2. Ga voor basisconvenant dat aanvullend maatwerk toelaat

De Raad is voorstander van het afspreken van een basisconvenant op korte termijn, dat toelaat om in overleg **op iets langere termijn via differentiatie, via addenda of via aanvullende vrijwillige convenanten meer maatwerk** en een meer gerichte aanpak voor het betrokken bedrijf (of de betrokken bedrijven) uit te werken in een integraal kader. Er is immers nood aan een voldoende gedifferentieerde aanpak voor de verschillende sectoren en misschien zelfs voor verschillende subsectoren of bedrijven binnen deze sectoren. Deze noodzaak van een meer gerichte aanpak geldt niet alleen voor de convenanten maar ook voor het generieke energiebesparingsbeleid en voor het flankerend beleid.

Bij convenanten laat aanvullend maatwerk in tegenstelling tot een uniforme aanpak (bv. een uniform reductiepercentage voor alle sectoren of bedrijven) meer mogelijkheden om in te spelen op specifieke opportuniteiten, verschillen in emissiereductiepotentieel, randvoorwaarden, e.d.. Dat aanvullend maatwerk gericht op de realisatie van bijkomend energiebesparingspotentieel is bovendien sneller rechtvaardig, zorgt voor minder *windfall profits* en laat toe om kansen op sociaal economische bonuseffecten te optimaliseren. Bovendien is maatwerk ook praktisch haalbaar omdat het aantal bedrijven met substantiële verbruiken in Vlaanderen beperkt is en omdat er voor de bedrijven met kleinere verbruiken mogelijkheden zijn voor sectoraal of subsectoraal maatwerk. Ook kunnen via vrijwillig aanvullend maatwerk extra prestaties én tegenprestaties worden afgesproken die voor bepaalde maatregelen essentieel kunnen zijn. Dergelijke aanvullende prestaties én tegenprestaties kunnen overigens nodig zijn als klimaat- of energiebesparingsdoelstellingen zouden worden aangescherpt.

De eventuele aanvullende afspraken of convenanten kunnen **verschillende vormen** aannemen:

- **Projectgebaseerde afspraken**, bv. voor warmtenet; voor synergieprojecten waaraan verschillende spelers kunnen delen. Het verdient overweging hiervoor ruimte en middelen te voorzien.
- **Individuele afspraken**, die maatwerk toestaan en zoveel mogelijk geïntegreerd zijn (alle vereisten van alle domeinen samen; arbeidsmarktbeleid, economisch ondersteuningsbeleid, ruimtelijke ordening, milieubeleid, energiebeleid), ev. met een transitiecoach als contactpersoon.

In beide gevallen is het belangrijk dat het bijkomend vrijwillig initiatief zoveel mogelijk aan de partijen wordt gelaten. Die worden zo meer geprikkeld om zelfstandig met een convenant aan de slag te gaan met zo hoog mogelijke doelstellingen en op een manier die effectiviteit zoveel mogelijk garandeert<sup>62</sup>.

De gedifferentieerde, integrale aanpak impliceert ook dat de aanvullende afspraken **inhoudelijk en procesmatig er anders kunnen uitzien**, met meer nadruk op:

- **Een meer integrale emissie-aanpak** om emissies in de hele keten aan te pakken en om **substitutiegedrag** te voorkomen naar onderdelen die niet in het convenant zijn opgenomen – met verantwoording bij evaluatie en om bijkomende **flexibiliteit** toe te staan in de manier waarop bedrijven hun doelstellingen kunnen halen (ev. transport en groene stroom);
- **inhoudelijke integratie** van afspraken met meerdere beleidsdomeinen (cf. supra integratie energie/economie/innovatie) hetgeen méér impliceert dan dat VEA, EWI en LNE betrokken worden bij de onderhandelingen;
- **kwalitatieve of procesafspraken**: Aanvullende afspraken kunnen ook betrekking hebben op het uitvoeren van bepaalde (energiebesparende) investeringen of een bepaald project, een niet-investeringsgerelateerde maatregel (cf. supra), het verstrekken van energiebesparingsopleiding en –vorming aan personeel met het oog op gedragsverandering, het samenwerken met onderzoeksinstituten, de academische wereld of andere bedrijven om energiebesparings*knowhow* uit te bouwen of te verspreiden, het opslaan van energie, reductie van piekvraag, het engagement om ook op langere termijn in Vlaanderen actief te blijven en het opmaken van lange termijn transitiepaden voor de sector, ...

**Aanvullende vrijwillig aangegane kwalitatieve afspraken** kunnen **ook** zinvol zijn omtrent de wijze waarop doelstellingen worden ingevuld (bijv. als men actiever bedrijven wil **sturen**, bijvoorbeeld naar opties met de meeste toegevoegde waarde of de opties met het meeste transitiepotentieel). Verder kunnen dergelijke afspraken aangewezen zijn als **gewijzigde omstandigheden** (andere productie, andere prijzen, andere processen, andere technologieën, ... ) nieuwe opportuniteiten inhouden die niet passen of niet valoriseerbaar of ondersteunbaar zijn binnen het bestaande kader (bv. nu indirecte emissies bij klanten reduceren).

De piste met meer aanvullende kwalitatieve afspraken verwacht wel **meer inhoudelijke knowhow en capaciteit** van de overheid. De invulling van deze *knowhow* is cruciaal, maar niet evident.

---

<sup>62</sup> Rapport Erasmus-universiteit.

### 6.3. Garandeer de additionaliteit

De Raad vindt het belangrijk dat men zich er van bewust is dat het bij energie-efficiëntie-afspraken steeds moeilijk zal zijn om de **additionaliteit** van de afspraken eenduidig vast te stellen. Volgens de Raad moet additionaliteit, desnoods kwalitatief, de nodige aandacht krijgen door:

- rekening te houden met de impact van de convenantaanpak op de emissierechten portefeuille van het convenantbedrijf;
- de autonome ontwikkelingen zoveel mogelijk kwalitatief in kaart te brengen (bv. verbetering in afwezigheid van incentives door vervanging van materiaal, door impact van stijgende energieprijzen, door wijzigingen in de brandstofmix (minder vloeibare en vaste brandstoffen gebruikt, en meer gasvormige);
- bij energie-efficiëntieafspraken de structureffecten zoveel mogelijk in kaart te brengen<sup>63</sup>;
- ook niet-innovators en achterblijvers aan te spreken die nog geen sterke verbetercultuur hebben;
- bij de vormgeving van de overige beleidsinstrumenten oog te hebben voor eventuele overlap met de convenanten;
- rekening te houden met onverwachte gebeurtenissen, zoals economische crisis, sluitingen van installaties, ...
- de gerealiseerde investeringen op te volgen.

### 6.4. Zorg dat de Vlaamse overheid een evenwichtig aanbod kan doen

Om tegenprestaties via vrijwillige overeenkomsten te kunnen afdwingen die verder gaan dan BAU of ETS, is een voldoende financiële en/of niet-financiële tegenprestatie van de overheid nodig. Bedrijven maken immers de afweging tussen de kosten en de baten van het convenant. Analooq moet ook de overheid de kosten met de baten vergelijken met het oog op de realisatie van een kostenefficiëntie klimaat- en energiebeleid.

Volgens de Raad is het vinden van **Vlaamse** tegenprestaties **belangrijk** omdat de federale tegemoetkomingen (korting op accijnzen en federale bijdrage, cf. supra) op termijn wellicht niet houdbaar zijn als tegenprestatie voor het convenant. Zo zou de federaal voordelen weg kunnen vallen wanneer de ETD-richtlijn definitief zou worden en aldus vanuit Europa de mogelijkheden om accijnsverminderingen toe te staan beperkt zouden worden. Naar verluidt zou die ETD-richtlijn evenwel pas ten vroegste in 2018 operationeel worden. Bovendien zijn vrijstellingen op bijdragen voor fossiele brandstoffen op termijn wellicht niet verzoenbaar met de transitie naar een koolstofarme samenleving waarbij er, o.a. volgens OESO-aanbevelingen, een geleidelijke verschuiving plaatsvindt van de lasten op arbeid naar de lasten op energie.

---

<sup>63</sup> Bv. Vermindering van activiteiten in zware industrie (kolen, staal, textiel, ..), toename van lichte industrie (chemie, voeding, ...), meer of mindere afwerkingsgraad van producten, meer of minder produceren op basis van gerecycleerde materialen: bv. hoe groter aandeel schroot in hoogoven hoe beter voor de energie-efficiëntie; meer toegevoegde waarde in voeding en chemie.

Naast het afhankelijk maken van de (uitgebreide) ecologiesteun van de al dan niet toetreding tot het convenant zou ook de Vlaamse ondersteuning inzake groene warmte en restwarmte aan de toetreding tot het convenant gekoppeld kunnen worden voor bedrijven die onder het toepassingsgebied van het convenant vallen. Het vinden van bijkomende Vlaamse tegenprestaties is echter **niet evident** omdat:

- het voordeel van gratis toekenning emissierechten na 2012 wegvalt;
- het geven bijkomende **korting** op de bijdrage **in de kosten van het hernieuwbare energiebeleid** (bv. via degressiviteit van certificatenplicht) impliceert dat deze kosten door huishoudens en kleine bedrijven gedragen moeten worden. Deze impact zal belangrijk worden door het stijgende ambitieniveau, de vereiste aanpassing van netten en de opvang van de intermittentie;
- het onduidelijk is in welke mate de **veilingopbrengsten** van de Europese emissierechten naar Vlaanderen zullen komen en waarvoor ze gebruikt zullen worden. (eventueel kan gedacht worden aan innovatiefonds gespijsd met inkomsten van veiling voor innovatieve investeringen bij bedrijven die toetreden tot het convenant en die onder het toepassingsgebied van het convenant vallen);
- het geven van extra steun via andere steunmaatregelen extra **publieke middelen** vergt en dat is op dit moment niet evident.

Het toekennen van **niet-financiële tegenprestatie** kan in sommige gevallen ook interessant zijn. Er kan gedacht worden aan coaching, een probeerpool of experimenteer-ruimte, publieke infrastructuur (warmtenetten; ...), opleidingen, (tijdelijke) deskundigheid; voor kleinere bedrijven, ...

## 6.5. Garandeer onderbouwing en transparantie

De Raad hecht belang aan transparantie over de prestaties en tegenprestaties in uitvoering van de convenanten. Ook OESO wees al op het belang van voldoende transparantie en monitoring van de vooruitgang<sup>64</sup> geboekt door de convenanten. Transparantie is immers belangrijk omdat de gemaakte afspraken over de te leveren prestaties en de te leveren tegenprestaties andere economische sectoren en maatschappelijke actoren kunnen beïnvloeden.

Het is evident dat overheden **in vertrouwelijkheid** met actoren moeten kunnen overleggen over concrete afspraken. Naarmate men evolueert naar **meer gerichte** afspraken op maat zal een zekere vertrouwelijkheid belangrijker worden, maar kan betrok-

---

<sup>64</sup> OESO: *energy policies IEA countries. Belgium 2009 Review*. "Energy efficiency in industry is primarily stimulated through voluntary agreements (covenants). In principle, this is a very positive approach as it gives industrial companies flexibility and reduces the administrative burden compared to mandatory measures. However, it is important to ensure that voluntary agreements are transparent enough and provide sufficient incentives for industry to make significant energy efficiency improvements. It is also necessary to monitor the progress achieved by industry, and if energy efficiency improvements are lower than the economic potential, the governments can consider reinforcing or optimizing the covenants or introducing other, more effective measures." ... "The government of Belgium should: Enhance the systematic monitoring and evaluation of energy efficiency programmes and measures; use the evaluation results to improve the quality and cost-effectiveness of new and existing measures and programmes across regions and sectors in order to reach the national targets for energy efficiency in the most effective way."

kenheid gecreëerd worden via een publiek vastgelegd onderhandelingskader dat zorgt voor objectieve en controleerbare engagementen.

De nood aan **onderbouwing en transparantie over het gevoerde overleg en aan ev. uitbreiding van dit overleg naar andere maatschappelijke actoren** (en bijgevolg ook de te leveren inspanningen ter onderbouwing en verantwoording achteraf) houden volgens de Raad verband met:

- De mate waarin de gemaakte afspraken de te leveren prestaties door **andere maatschappelijke sectoren beïnvloeden**. De broeikasgasemissiereductie-doelstellingen zijn absolute doelstellingen waarbij meer of minder engagement van één maatschappelijke sector, zoals de industrie, invloed kan hebben op de te vervullen engagementen van andere maatschappelijke sectoren (gebouwen, transport, landbouw, handel en diensten) of op de te leveren flexmex-inspanningen;
- De **omvang van de te leveren publieke tegenprestatie op Vlaams niveau**; wordt de tegenprestatie groter en heeft die die een impact op andere sectoren (bv. verhoogde degressiviteit groenestroomcertificatensysteem), dan zal meer verantwoording nodig zijn. Het is immers nodig om de overheidsinspanningen ter onderbouwing en ter controle goed te prioriteren en te doseren.

Een goede **communicatie** over de gemaakte beleidskeuzes en over de uitvoering van het beleid zijn tot slot van belang voor het behoud van het **draagvlak**.

Een bijzonder aandachtspunt hierbij is de betrokkenheid van de **werknemers** bij het energiebesparingsbeleid van het betrokken bedrijf. Overigens, naarmate verdergaande besparingen doorgevoerd worden, neemt het belang van gedragsverandering in verhouding tot het belang van de investeringsmaatregelen toe.

## 6.6. Evalueer en leer

Het is nodig om bij nieuwe convenanten, zoals bij de bestaande convenanten, vooraf evaluatiemomenten en transparantie hierover vast te leggen. Zo lijkt het aangewezen om regelmatige (jaarlijkse) evaluatiemomenten en meer diepgaande evaluatiemomenten (bv. per 4 jaar) te voorzien, waarbij ook het parlement wordt betrokken. Daarbij is het essentieel dat de evaluatie volgens een adequate methodologie gebeurt, dat betrouwbare en vergelijkbare data beschikbaar zijn, dat de evaluatie voldoende diepgaand gebeurt<sup>65</sup> en dat relevante evoluties in binnen- en buitenland in beschouwing worden genomen.

**Status van dit advies: VOKA, UNIZO en Boerenbond onthouden zich bij dit advies.**

---

<sup>65</sup> Zo kan het interessant zijn om na te gaan in welke mate de gebruikte benchmarkmethodologie van invloed is op de resultaten.

# Referentielijst

Voortgangsrapport 2010 van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012, [http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/vlaams-klimaatbeleidsplan-2006-2012/voortgangsrapporten/2010/2011-12-01\\_VORA10.pdf](http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/vlaams-klimaatbeleidsplan-2006-2012/voortgangsrapporten/2010/2011-12-01_VORA10.pdf)

BELGIUM'S GREENHOUSE GAS INVENTORY (1990-2009), National Inventory Report submitted under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol, April 2011

Dijkgraaf, E., e.a. (2009) Effectiviteit convenanten energiebeleid. Erasmus Universiteit Rotterdam

McKinsey & Company (2009), Pathways to World-Class Energy Efficiency in Belgium.

Econotec, VITO, KEY ASSUMPTIONS FOR SUBSEQUENT CALCULATION OF MID AND LONG TERM GREENHOUSE GAS EMISSION SCENARIOS IN BELGIUM. Final report. 12 May 2005

Nederlandse evaluatie (rekenkamer)  
[http://www.unido.org/fileadmin/user\\_media/Services/Energy\\_and\\_Climate\\_Change/Energy\\_Efficiency/Benchmarking\\_%20Energy\\_%20Policy\\_Tool.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/Energy_and_Climate_Change/Energy_Efficiency/Benchmarking_%20Energy_%20Policy_Tool.pdf)

<http://www.ceps.eu/ceps/download/6715>

---